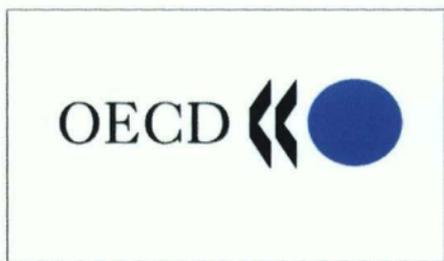
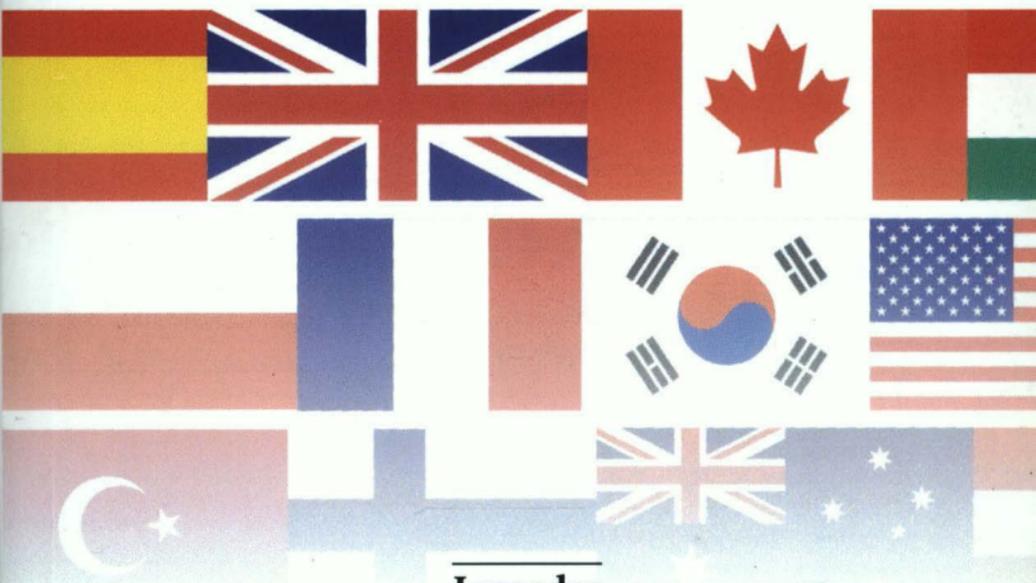




La participación de México en la OCDE, 1994-2002



ANDREA ZOMOSA SIGNORET



Jornadas

147

EL COLEGIO DE MÉXICO

JORNADAS 147

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LA OCDE

Andrea Zomosa Signoret



Jornadas, 147
EL COLEGIO DE MÉXICO

338.9172

Z869p Zomosa Signoret, Andrea

La participación de México en la OCDE /
Andrea Zomosa Signoret. -- 1a. ed. -- México,
D. F. : El Colegio de México, Centro de Estudios
Internacionales, 2005.

309 p. ; 17 cm. -- (Jornadas ; 147)

ISBN 968-12-1191-X

1. México -- Relaciones económicas
internacionales. 2. Organización de Cooperación
y Desarrollo Económicos. 3. México -- Política
económica. I. t.

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/
Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Primera edición, 2005

D.R. ©El Colegio de México, A. C.

**Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx**

ISBN 968-12-1191-X

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	13
I. El ingreso de México a la OCDE y el inicio de la “relación doble”	25
I.1. Los objetivos tras la decisión de México de ingresar a la OCDE	27
I.1.1. Los objetivos de la OCDE: la globalización y la apertura como reto y respuesta	28
I.1.2. La necesidad de reforma de la OCDE y las ventajas de la membresía de México	36
I.1.3. El interés de México por la OCDE: reforma interna y apertura al exterior	42
I.1.4. Los objetivos y las ventajas pretendidos por México en su ingreso a la OCDE	45
I.2. Las condicionantes y restricciones alrededor del ingreso	50
I.2.1. Las condicionantes generales de la OCDE para México: una organización particular	52
I.2.2. Las reglas básicas de la Organización: condicionantes claras	59
I.2.3. La apertura comercial y financiera de México: el candidato perfecto	63
I.2.4. Algunas restricciones constitucionales y resultado de acuerdos: las “reservas”	65
I.3. Conclusiones sobre el nacimiento de la participación: convergencia dúctil pero ventajosa	67

II. La incidencia de México en la OCDE: una evaluación	71
II.1. México en los órganos institucionales y de política de la OCDE	73
II.1.1. La contribución de México en las actividades institucionales de la OCDE	77
II.1.1.1. El problema presupuestal	84
II.1.1.2. Las Reuniones Ministeriales	85
II.1.1.3. Los Foros de la OCDE	88
II.1.2. La postura de México ante las decisiones más relevantes de la OCDE	91
II.1.2.1. La liberalización financiera multilateral	92
II.1.2.2. La lucha contra la corrupción internacional	97
II.1.2.3. El medio ambiente	104
II.1.3. México en los organismos de la OCDE de cooperación exterior para el desarrollo	107
II.1.3.1. El Comité de Cooperación con No Miembros	108
II.1.3.2. El Centro de Desarrollo	112
II.1.3.3. El Comité de Ayuda al Desarrollo	114
II.2. La participación mexicana en los órganos sectoriales: los principales temas de la OCDE	118
II.2.1. Comercio e inversiones: la dificultad de los temas horizontales	121
II.2.2. El desarrollo sustentable: buscando un “tema horizontal” a partir del medio ambiente	126
II.2.3. México en los temas que han dado una nueva identidad a la Organización	129
II.3. Conclusiones: la incidencia significativa pero no determinante de México en la OCDE	137

III. La incidencia de la OCDE en México	141
III.1. La influencia de la OCDE en la realidad política y económica mexicana	143
III.1.1. La OCDE: promotora de una administración pública mexicana más eficiente	146
III.1.2. Las relaciones internacionales de México como miembro de la OCDE	155
III.1.3. Convenciones, códigos y principios de la OCDE en el marco normativo mexicano	164
III.1.4. La OCDE y México en cifras macroeconómicas	174
III.2. La OCDE en México a través de sus actividades: los Estudios sectoriales	179
III.2.1. Los <i>Estudios económicos</i> : logros y fracasos del sistema de <i>peer pressure</i> para México	182
III.2.2. Los <i>Estudios especiales</i> para México: labor de la OCDE con incidencia en algunos temas específicos	189
III.2.2.1. Los estudios especiales sobre agricultura y pesca: resultados de un bajo perfil	190
III.2.2.2. Estudio de políticas ambientales: ventajas del interés en la Organización	192
III.2.2.3. Trabajos sobre reforma regulatoria y competencia: ventajas y desventajas de la liberalización sectorial	194
III.2.3. Los proyectos solicitados por las dependencias gubernamentales mexicanas: muestra de interés y cambio de enfoque en el trabajo de la OCDE	197

III.2.3.1.	Las políticas nacionales de ciencia y tecnología	198
III.2.3.2.	Exámenes de las políticas nacionales de educación: la educación superior	201
III.2.3.3.	Los estudios sobre desarrollo territorial	206
III.2.4.	Las actividades sobre política social: labor descuidada y falta de entendimiento	211
III.3.	Conclusión: alcances y limitaciones de la OCDE en México	215
IV.	La OCDE y México en contexto: sus procesos de reforma	219
IV.1.	La OCDE en su nueva realidad y el papel de México	220
IV.1.1.	Una organización en tiempos difíciles pero con opciones de renovación	221
IV.1.2.	Las limitaciones de un club de ricos y la necesidad de un club de reformadores	230
IV.1.3.	De Organización a proceso permanente tras el proyecto de reforma estructural	233
IV.1.4.	México y la realidad actual de la OCDE	236
IV.2.	México dentro de la OCDE: alternativas y restricciones	241
IV.2.1.	La transnacionalización de la agenda nacional en México y en el mundo	243
IV.2.2.	La OCDE para México: ¿un instrumento útil de política interna y de política exterior?	248
IV.2.3.	El papel de la Representación de México ante la OCDE: un análisis de la falta de un proyecto nacional mexicano	254
IV.2.4.	La OCDE en la reforma estructural mexicana: ¿para qué?	263

IV.3. Conclusión sobre la OCDE, México y sus procesos de reforma estructural	268
Conclusiones de la relación México-OCDE: ¿cómo profundizarla?	271
Fuentes	285
Glosario	303
Anexos	305

INTRODUCCIÓN

El 18 de mayo de 1994 México formalizó su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ante el gobierno de Francia, país sede de la Organización,¹ y se convirtió en el miembro número 25, lo que se vio antecedido y precedido por un debate al respecto sumamente controvertido, tanto en el seno de la Organización como en el interior del país.² En una y otra partes, numerosas voces se escucharon en tono de aplauso o, por el contrario, de encono, aunque todas las opiniones compartieron una actitud sorpresiva ante la noticia, especialmente en un buen número de artículos de la prensa nacional e internacional.³ ¿Qué hacía un país en desarrollo como México en la Organización

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, "El ingreso de México a la OCDE", *Revista internacional del INEGI*, vol. VI, 2 (mayo-agosto de 1994), p. 10.

² Marisol Camacho, *La importancia de Estados Unidos en el ingreso de México en la OCDE*, tesina para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, ITAM, 1997, p. 12.

³ Según Gabriela Ramos, "algunos medios de comunicación interpretaron la noticia como el anuncio de que México había dejado de ser un país en desarrollo [...] y, con la crisis de fin del sexenio, los mismos medios cuestionaron la membresía, argumentando que no teníamos el nivel económico requerido" (en "La contribución de México en la OCDE", *Análisis XXI*, julio de 1999, p. 16). Para Leandro Arellano, no obstante, los medios de comunicación no otorgaron nada de relevancia a la noticia, por el desconocimiento y desinterés que el país refleja hacia la Organización ("El ingreso a la OCDE", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, julio-septiembre de 1994, p. 192).

que tradicionalmente había sido conocida como el “club de ricos” por excelencia?⁴ Resultaba pasmoso si se consideraba, especialmente, que el país se había movido en un contexto bastante vulnerable y preñado no solamente de crisis económicas sumamente agudas, sino de descontrol político y social a partir de la década de los años ochenta.

Desde su ingreso, México ha mantenido una muy estrecha interacción con la Organización, dando lugar a una relación cuyo punto de base ha sido la Representación permanente del país, que ha trabajado para atender los asuntos de la OCDE la cual se ubica físicamente cerca de la sede de esta última en París.⁵ Su función principal ha sido la de coordinar, a partir de una delegación presidida por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), las actividades de las otras dependencias gubernamentales mexicanas interesadas en utilizar los recursos técnicos y políticos de la Organización. De estas instituciones nacionales, las más involucradas han sido —además de la SRE— la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entre algunas otras.⁶ Dado su papel en la OCDE, se centra el estudio en semejante Representación.

Cabe señalar que, a pesar de la importancia que reviste a la OCDE —pues en ella se dicta buena parte de la agenda

⁴ Este calificativo se debe, en general, a que los países que son miembros de la OCDE representan, en total, 60% de las exportaciones y 80% del apoyo económico a los países en desarrollo (en Eduardo Gómez Alcázar, “México en la OCDE”, *Idea Económica*, 1° de noviembre de 1995).

⁵ De manera temporal —ya que, como se verá en el cuarto capítulo, las oficinas fueron reabiertas en julio del 2003— la Representación mexicana ante la OCDE se ubicó en la residencia de la Embajada de México en Francia.

⁶ Bajo estas denominaciones se hace referencia a las dependencias gubernamentales involucradas, aunque debe tomarse en cuenta que éstas han cambiado según las preferencias y reestructuraciones de los gobiernos en turno.

política internacional—, sorprende el hecho de que este ha sido un tema poco rebatido y estudiado en México, a diferencia del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), suscrito más o menos por la misma fecha. De hecho, puede decirse que la OCDE es una organización que ha permanecido en general en la sombra, pues son pocos los que han entendido sus propósitos, su estructura y su funcionamiento, lo mismo que las actividades que la delegación mexicana ha ido desempeñando a partir de 1994. La utilidad que este trabajo puede tener, pues, resulta lógica: en él se tratará no solamente de dar a conocer una organización internacional sumamente relevante en la que México participa, sino que además se explicará la forma en que ésta puede contribuir a la internacionalización de la agenda nacional de política pública, un fenómeno cada vez más evidente —y tal vez preocupante de no saberse manejar— en las relaciones internacionales actuales.⁷

La controversia sobre el ingreso de México a la OCDE, algo encarnizada en su momento, fue resultado de la emergencia de opiniones que en muchas ocasiones se ubicaron fuera de análisis reales, críticos y objetivos y respondió más a un debate entre políticos “reformistas” y “tradicionalistas” que a una preocupación real por las implicaciones de semejante acontecimiento.⁸ El hecho en 1994 explicó tal reacción, pero lo que resulta difícil de entender ha sido que, para el año

⁷ Sobre este punto, se recomienda la lectura de Francisco Suárez Dávila, “Convergencia y diversidad en las políticas económicas nacionales ante un mundo globalizado: El caso de México”, en Bancomext, *México: Transición económica y comercio exterior*, México, FCE, pp. 177-202. Ésta se refiere a la forma en que poco a poco las políticas económicas de los países se fueron homogeneizando a partir de la observancia de los principios del Consenso de Washington que, al menos para los países en desarrollo, fueron impuestos por las instituciones de Bretton Woods.

⁸ Entrevista con Eric Bugeat, director del Centro de Cooperación con No Miembros (CCNM), OCDE, París, 13 de marzo de 2003.

2004 y a diez años del ingreso, aún persistan algunas de las opiniones que daban sustancia a este debate —al parecer ya obsoleto—, aunque de una forma latente que sale a la luz en algunos momentos.⁹ A la oposición por parte de la mayoría de los actores involucrados, siguió poco a poco un aparente desinterés e incluso un desconocimiento de las actividades de la OCDE y, esencialmente, del papel de nuestro país en la misma.

Con base en todos estos antecedentes resulta interesante formular las siguientes preguntas: ¿Qué es la OCDE y cuál es su función? ¿Por qué ésta se interesó en la membresía de un país como México y nuestro país en semejante organización? ¿Existe alguna utilidad práctica de ésta para el país? ¿Cómo ha cambiado la OCDE desde que México ingresó? ¿Ha tenido alguna incidencia importante para la política interna mexicana? ¿El país ha tenido a lo largo del tiempo una posición congruente en el seno de la Organización, que refleje la existencia de un proyecto definido de política exterior? ¿Se han sabido aprovechar todos los recursos que ésta podría ofrecer? En breve, una interrogante salta a la mente: ¿la membresía de nuestro país ha constituido un punto de ruptura con el pasado?

En los cuatro capítulos que dan contenido al presente libro, el objetivo es dar la respuesta más acabada posible a cada una de estas preguntas, al mismo tiempo que dar a conocer la manera en que funciona la Organización y, por lo

⁹ Como punto álgido de la disputa entre “tradicionalistas” y “reformistas” con respecto a la participación de México en la OCDE, puede citarse la discusión que llevó al cierre de la oficina permanente de la Representación, en agosto del 2000. Desde entonces hasta julio de 2003, las actividades de la delegación se realizaron desde la Embajada de México en Francia, por lo que el embajador Claude Heller había tenido que ocuparse tanto de la relación bilateral México-Francia como de las actividades más importantes de la Organización.

tanto, la manera en que México puede derivar los mayores beneficios posibles de su pertenencia, sorteando los principales costos. Es así como también se discutirá la razón de ser de la OCDE y su posición actual en el mundo, al mismo tiempo que se darán los mayores detalles posibles de la participación mexicana en los temas que le son más interesantes dentro del área de políticas públicas. Así pues, se verá la forma en que una organización internacional, como lo es la OCDE, lleva como sustento una base ideológica que se plasma en la realidad de una forma particular, de acuerdo con su contexto y con sus capacidades y limitaciones institucionales. Además, se entenderá la manera en que un “país intermedio” como México se vio obligado a asimilar varios compromisos que, poco a poco, se insertaron en su devenir, aunque pudieron ser más o menos maniobrados según el interés mexicano.

Para lograr estos propósitos, fue menester analizar la evolución de un aspecto muy concreto en la relación que podría calificarse como el punto de interacción entre México y la OCDE: la *participación* del país dentro de la Organización a lo largo del tiempo, es decir, de 1994 hasta el día de hoy.¹⁰ Precisamente ésta constituye el objeto de estudio central, ya que las actividades que México fue y ha ido realizando desde su ingreso han sido el reflejo por excelencia de lo que podría llamarse una “relación doble”,¹¹ que se ha visto aparejada, así-

¹⁰ Básicamente, la investigación se detiene en el momento en que se abrieron las nuevas oficinas de la Representación de México ante la OCDE, ya que fue imposible entablar comunicación con el equipo de la Representación de Carlos Flores Alcocer y, posteriormente, de Carlos Elizondo. No obstante, estos límites dependieron, también, de diferentes temas tratados por la participación.

¹¹ A lo largo de la tesis, se encontrará recurrentemente el concepto de “relación doble”. No obstante, cabe aclararse desde un principio que éste solamente hace referencia a una interacción constante entre México y la Organización para determinar la forma en que uno y otra han influido en la realidad de su contraparte, a lo que a veces se califica también como “incidencia

mismo, con beneficios y costos para ambas partes. Estos últimos han tratado de identificarse e incluso medirse —lo que también se tratará de hacer en este documento—, para intentar comprender la naturaleza de semejante “participación”, además de las implicaciones y efectos reales en cada parte, especialmente al insertársele en el contexto internacional que le sirve de escenario y en el que se han suscitado una serie de cambios estructurales profundos. ¿Cuál ha sido, pues, la “incidencia doble” entre ambos actores internacionales y cuál su relevancia, tanto para la Organización como para el país?

En el presente documento se argumentará, por un lado, que la participación de México influyó en cierta medida en la situación de la OCDE como institución internacional a partir de que inicia y desarrolla un proceso de reforma con el que logró incorporar a nuevos miembros, temas y procedimientos, que le permitieron adaptarse a los cambios después del fin de la guerra fría.¹² Con lo cual, poco a poco, fue encontrando una “nueva identidad” —en comparación al resto de las instituciones económicas internacionales— que le ha permitido iniciar una transición, en palabras de Chris Brooks, actual director de la División de Relaciones Públicas, de ser una “organización altamente burocratizada a convertirse en un proceso permanente intergubernamental”.¹³ No obstante, como se explicará más adelante, lo anterior fue también resultado de variables ajenas a la participación de México.

doble”. En ningún momento, la intención del uso de este concepto ha sido la de dar una connotación que conceda preponderancia al grado de influencia de un actor internacional sobre el otro.

¹² El proceso de reforma de la OCDE es un tema no acabado que permanece en una constante discusión al interior de la misma, para que ésta logre identificar los temas en que debe centrarse y superar los problemas producidos por el adelgazamiento de su presupuesto.

¹³ Entrevista con Chris Brooks, director de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 1° de abril de 2003.

Por otro lado, se defenderá la idea de que la participación en la Organización ha sido la forma en que nuestro país se ha desenvuelto y ha dado a conocer su posición internacional en algunos temas que le son esenciales, otorgando beneficios tanto a nivel de política interna como de política exterior —niveles que, cabe agregar, han quedado sumamente vinculados—, pero también con algunos costos que se tratarán de identificar. Con respecto a la política interna, la principal ventaja para México se deriva de que la Organización ha sido uno de los principales foros de aprendizaje y evaluación para la formulación de políticas del aparato público mexicano. Por parte de la política exterior, México en la OCDE ha podido desempeñar un papel importante en las negociaciones que dicta la agenda de política internacional —junto a algunos de los países más influyentes del mundo—, con una perspectiva evidentemente diferente a la del resto de sus miembros, producto de su distinto nivel de desarrollo relativo. No obstante que ello ha dependido de una “diplomacia multilateral” que refleja un proyecto que aún no se ha logrado diseñar exitosamente.

De hecho, el argumento de este trabajo irá aún más lejos: en la relación doble entre la Organización y el país, pueden percibirse ciertas “limitaciones”. El gobierno mexicano no ha logrado comprender cabalmente ni la importancia de la OCDE ni mucho menos su función tanto en política internacional como en política interna para sus países miembros, lo que se demuestra en la falta de atención que, en algunos periodos, ha reflejado. La Organización tampoco ha acabado de comprender la realidad política, económica y social del país, pues trata de explicarlo y abordarlo con la misma concepción que con la del resto de sus miembros. Esto, en parte, se ha manifestado en el “día a día” de la relación bilateral y, quizá, se debe a la naturaleza de la interacción entre organismo y país, a la que le ha faltado una visión verdaderamente

estratégica que, no obstante, ha comenzado a gestarse. Habría que ver en un futuro análisis la forma en que la relación entre el país y la Organización ha evolucionado desde la representación de Carlos Flores Alcocer y la actual, de Carlos Elizondo.

Cabe agregar que, a pesar de la importancia y actualidad del tema, no existe un solo estudio sobre la forma en que la relación entre el país y la Organización se ha desarrollado. De hecho, la bibliografía y el acceso a fuentes es una de las principales limitaciones dentro de la investigación —la mayor parte de la información que se encuentra normalmente es poco crítica o de carácter estrictamente confidencial—, sin mencionar que los acontecimientos estudiados son tan recientes que no se puede ambicionar una evaluación totalmente balanceada y objetiva. La investigación se ve doblemente dificultada por el hecho de que la misma OCDE se caracteriza por ser una organización poco analizada debido, según David Blair —uno de sus pocos estudiosos—, a su promesa interna de discreción y confidencialidad, resultado del origen de la Organización en el contexto de la guerra fría.¹⁴

A pesar de que se consideraron numerosas fuentes primarias proporcionadas directamente por funcionarios de la OCDE y, especialmente, por los delegados de la Representa-

¹⁴ David Blair es un investigador del Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra, quien realizó un profundo estudio sobre las negociaciones comerciales en el seno de la OCDE, pero subrayó lo difícil que le resultó: "Tuve que iniciar buscando algunas filtraciones de los medios de comunicación o de las conferencias de prensa. En la mayoría de los casos, esta fue la única fuente para conocer las negociaciones, además de los documentos del Congreso de Estados Unidos, país tradicionalmente más abierto". Blair dependió de fuentes secundarias o documentos oficiales de la OCDE, lo mismo que de entrevistas (en *Trade Negotiations in the OECD: Structures, Institutions and States*, Londres, Kegan Paul International, Publication of the Graduate Institute of International Studies, 1994, pp. xii-xiv).

ción mexicana dentro de la Embajada de México en Francia, obtener documentos anteriores a 1998 fue bastante difícil.¹⁵ La correspondencia diplomática entre la OCDE y la Representación y entre ésta y la SRE, así como algunos artículos de prensa y documentos elaborados por algunos comités o grupos de trabajo, a través de copias del sistema OLIS¹⁶ o publicaciones oficiales de la Organización, fueron instrumentos de trabajo muy útiles. Las entrevistas con funcionarios de ambas partes resultaron sumamente enriquecedoras y, de hecho, pueden considerarse como la aportación más valiosa de la investigación.¹⁷ No obstante, al analizar la posición de México en algunas negociaciones de la OCDE a lo largo del estudio, quedaron buen número de “agujeros negros” que seguramente brillarán por su ausencia, producto tanto de la falta de información como de la confidencialidad en algunos asuntos.¹⁸

Con respecto a la estructura en la que se plantea la investigación, el trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero, se analiza el momento del ingreso, es decir, el inicio de la participación de nuestro país en la OCDE. Así pues, se con-

¹⁵ Tratando de indagar acerca de los documentos anteriores a este año, en la sede de la Representación, muchos de éstos fueron desechados después del cierre de las oficinas por problemas de espacio.

¹⁶ Los documentos OLIS corresponden al sistema de clasificación en línea de la OCDE, en contacto a través de Internet con cada una de las delegaciones de los países miembros. Muchos de ellos son documentos de carácter confidencial, por lo que no pueden citarse abiertamente.

¹⁷ Como se verá a lo largo del documento, se realizaron entrevistas y se incluyó la visión de aquellas personas que actualmente se han visto más involucradas en la participación actual del país y en sus consecuencias para la Organización. Se elaboraron varias preguntas para los mexicanos que actualmente trabajan ahí, para los funcionarios de las diferentes dependencias en la Delegamex —Delegación de México ante la OCDE— y para algunos funcionarios de la OCDE interesados.

¹⁸ Hay temas que las dependencias gubernamentales mexicanas prefieren no compartir con el público para mantener la seguridad de sus actividades y no dañar los intereses del gobierno mexicano o los de otros países.

sideran los motivos por los cuales la OCDE aceptó la membresía de un país como México en lugar de algún otro y el contexto en el que éste se convirtió en miembro, identificando los objetivos que cada uno de estos actores perseguía. Asimismo, se explica si el ingreso fue un punto de ruptura con el pasado, como se pensó en su momento, al cambiar México su proyecto económico para conciliarlo con aquel de los países desarrollados.

Tras el ingreso, se creó la expectativa de que un país en desarrollo —como México— podría transformar la naturaleza de la OCDE para hacerla más incluyente. Así pues, en el segundo capítulo, se analiza la forma en que nuestro país ha incidido de hecho en la naturaleza de la estructura, el funcionamiento y el contenido de las negociaciones de la OCDE, tanto a nivel general como en aquellos temas en los que el país ha tenido una participación activa —mismos que fueron identificándose a lo largo de la investigación. Se determinaron los aspectos en que la Organización ha ido cambiando, particularmente a través del proceso de reforma iniciado en 1996 en vistas a convertirse en una organización más incluyente e influyente. Lo anterior se logró, en parte, por la membresía de un país como México, pero también gracias a la presencia de otras variables que se identifican en su momento.

Con la pertenencia a la Organización, se generaron las condiciones para que ésta pudiera influir en la situación administrativa de México, lo mismo que en su política exterior. El tercer capítulo trata precisamente de esto y está dividido según la conveniencia de los temas más relevantes para la formulación de las políticas públicas en México. Con el riesgo de recurrir a un análisis descriptivo y técnico, se buscaron patrones comunes que ayuden a analizar la forma en que la OCDE ha tenido impacto en el país, tanto en su posición en el mundo como en la política y la situación interna mexicanas,

básicamente en el aparato público y a través del método que define a la Organización: la presión entre pares.

Por último, en el cuarto capítulo se hace un análisis profundo de la participación a nivel diplomático y de la “relación doble” entre la Organización y nuestro país tomando en cuenta su contexto y evolución. En un esfuerzo analítico y sintético al mismo tiempo, se verá cómo los cambios en la participación y en la Representación se han insertado pero también influido en la forma en que estos dos actores internacionales han interactuado y conducido sus respectivos procesos de reforma, para evaluar sus efectos reales a lo largo del tiempo.

Es preferible explicar desde un principio las limitaciones y debilidades que sufre el documento, más allá de las que ya se señalaron a propósito de las fuentes. Primero, el trabajo puede constar de capítulos y subcapítulos un tanto desequilibrados, pues otorga más espacio a unos temas que a otros. No obstante, se consideró que la forma en que se hizo fue la más adecuada pues, aunque se trató de que fuera lo más incluyente posible, algunos asuntos ocupan por sí mismos más espacio que otros en la realidad de la participación. Segundo, la lectura del documento puede resultar algo cansada, al tratar de muchos asuntos diferentes que, además, pueden tener un corte técnico difícil de analizar. Empero, lo anterior se debe a la amplísima cantidad de temas que tradicionalmente trata la Organización, lo mismo que al buen número de comités y grupos de trabajo que incluye y que México ha abordado de alguna manera. Es importante mencionar que la intención no es ni la de profundizar en ninguno de los temas tratados por la OCDE ni la de evaluar el desempeño del aparato público mexicano fuera de este contexto,¹⁹ sino simple-

¹⁹ Cada uno de los temas discutidos en la OCDE se encuentra permanentemente en debate, pues tiene que ver con la vida económica de cada uno de los países miembros, y pueden incluso prestarse a la politización.

mente analizar su relación con la *participación* de México en esta institución internacional, según el peso que la Representación ha concedido a cada asunto. Tercero, la forma en que se clasificó la información puede ser cuestionable ya que, sin duda, habrá muchas otras formas de hacerlo. Sin embargo, se trató de hacer de tal forma que se elaborase un análisis completo de la participación mexicana —tanto en política interna como en política exterior— y explicar los mecanismos en los que opera la Organización. Cuarto, algunas secciones tienen más contenido analítico que otras en razón de la abundancia o escasez de bibliografía y de las fuentes a las que se tuvo acceso. Por último, la labor de la OCDE es tan vasta que se dejaron afuera algunos asuntos, eligiendo sólo los que, según la existencia de información disponible, parecían más relevantes.²⁰

Sin duda, pudo haberse “delimitado” pero “profundizado” el trabajo en algún tema o comité. No obstante, tras considerar el desconocimiento que existe acerca de las actividades y la razón de ser de la Organización, es de gran utilidad un análisis comprehensivo de la participación en su conjunto. En la presente publicación, la intención principal, pues, ha sido la de exponer la problemática del país en uno de los foros más sobresalientes del mundo —tema que, aunque es de gran actualidad, ha permanecido profundamente descuidado, lo que, como se verá, se refleja no sólo en el proceder diario de nuestro país en la institución, sino en la realidad política, económica y social de México.

²⁰ Por ejemplo, fue imposible disponer de información sobre la relevancia de nuestro país en la Agencia de Energía Nuclear —a la que pertenece— o en la Agencia Internacional de Energía —de la que México no es miembro—, a pesar de su importancia.

I. EL INGRESO DE MÉXICO A LA OCDE Y EL INICIO DE LA “RELACIÓN DOBLE”

Consolidar el progreso alcanzado forma parte de la tradición; y la modernidad es el principio de la nueva tradición.

OCTAVIO PAZ

El 18 de mayo de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación* se dio a conocer la decisión soberana del gobierno mexicano de acatar la Convención de la OCDE de 1960.¹ Así, México se

¹ Véase “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 1994, y “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 1994. Este último documento define la naturaleza de la organización internacional como aquella encargada de la discusión de las mejores experiencias internacionales en materia de política pública, para encaminar a las economías hacia un patrón homogéneo de liberalización. A lo largo del presente libro se irá explicando la utilidad y razón de ser de la OCDE, además de los órganos que la componen, aunque puede adelantarse que se basa en un buen número de comités dedicados a diferentes temas. Los miembros originales fueron Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, Estados Unidos, Canadá —estos dos últimos como miembros asociados, ingresaron formalmente en 1960, junto con España. En 1964, se adhirió Japón, Finlandia en 1969, Australia en 1971 y Nueva

convirtió en el miembro número 25 de la Organización, después de que ésta no aceptara el ingreso de otros candidatos durante más de veinte años y sólo se integrara con los países capitalistas considerados como los más desarrollados del planeta.² Para tal evento, se requirió del arribo de un ambiente propicio y de una activa negociación entre un buen número de funcionarios mexicanos y de miembros en el seno del or-

Zelanda en 1973. No obstante, la OCDE fue considerada desde entonces y por más de veinte años como una organización hermética, ya que decidió establecer una moratoria informal para “concentrar” su atención en la homogeneización de las políticas internas de sus países participantes, en lugar de pensar en ampliar su membresía. Este hermetismo terminó con la membresía de México en 1994 (en Gisela Calderón, “El ingreso de México a la OCDE: continuidad y coherencia con el neoliberalismo económico”, México, Seminario en El Colegio de México, 2002, pp. 1-2).

² La OCDE es un organismo intergubernamental que permite a los gobiernos de las economías capitalistas que lo componen intercambiar, estudiar y formular las mejores políticas posibles en todas las esferas. Sus análisis e investigaciones de tipo económico se enfocan al progreso común y su personal está altamente especializado en problemas específicos, además de que concentra un gran número de estadísticas que sirven de base para formular estrategias económicas tanto al sector público como al sector privado de cada país. Funciona exclusivamente a través de la cooperación, ya que carece de poder legal supranacional y de recursos financieros para subsidios o préstamos, además de que no cuenta con mecanismos para imponer sanciones a los países que no cumplan sus compromisos. Es una institución cuyos ingresos provienen de las aportaciones de los países miembros, de acuerdo a la situación económica de cada uno de ellos. Los países adoptan por consenso los siguientes tipos de Actas de la Organización: 1) las Declaraciones, que son expresiones de voluntad política; 2) las Recomendaciones, que son compromisos formales pero no vinculantes, y 3) las Decisiones, que son compromisos jurídicamente vinculantes. Los temas donde la OCDE realiza estudios y actividades son Economía, Estadística, Medio ambiente, Desarrollo, Administración Pública, Comercio internacional, Asuntos financieros, fiscales y empresariales, Ciencia, Tecnología, Industria, Política Social, Agricultura, Regiones y Energía, entre otros. Las publicaciones periódicas de la OCDE, como *Perspectivas Económicas*, son quizá la cristalización más conocida de su labor de discusión, intercambio y evaluación. Víctor Daniel Flores, “El ingreso de México a la OCDE”, *Comercio Exterior*, vol. 44, 5 (mayo de 1994), p. 519.

ganismo. ¿Cómo se gestaron estas condiciones y se desarrolló el inicio de la participación de México en la OCDE y en qué momento ambos actores internacionales se hicieron convergentes? ¿De qué manera fue posible que una organización hermética, y que hallaba su identidad en una tajante división del mundo según los niveles de desarrollo de cada Estado, aceptase la membresía de un país de menor desarrollo relativo? ¿Bajo qué restricciones México se alineó a los objetivos y valores de la OCDE y qué consecuencias se derivaron de ello?

En este primer capítulo se responderán estas y otras preguntas a partir de un análisis de los objetivos tanto de la OCDE como de México en el momento del ingreso. Asimismo, se estudiarán las condicionantes sobre semejante decisión, por lo que se hará una breve revisión de la naturaleza de la estructura y el funcionamiento de la Organización, lo mismo que de los lineamientos de la política económica exterior mexicana durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el sexenio del ingreso.

I.1. LOS OBJETIVOS TRAS LA DECISIÓN DE MÉXICO DE INGRESAR A LA OCDE

La decisión del gobierno mexicano fue una “decisión de política exterior”³ de carácter soberano, aunque bajo ciertas precisiones, restricciones y condicionantes.⁴ En esta sección, se

³ *Loc. cit.*

⁴ La política exterior de México, como país en desarrollo, ha sufrido de limitaciones tanto internas como externas. Como dijo Blanca Heredia, sus objetivos “casi nunca son producto de una decisión enteramente libre, sino resultado de la compleja relación entre lo deseable y lo posible” (“La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México”, en Humberto Garza Elizondo, comp., *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 122).

explicarán los factores que llevaron a la OCDE a proponer la membresía de México, lo mismo que los que condujeron al gobierno mexicano a decidir ingresar, pues el país y la Organización fueron identificados como convergentes, compatibles y hasta útiles el uno hacia el otro.⁵

1.1.1. Los objetivos de la OCDE: la globalización y la apertura como reto y respuesta

Puede señalarse que, al proponer el ingreso de México, la OCDE pretendió adaptarse a sus nuevas circunstancias, iniciando un proceso de revisión interna que le permitiese recobrar una identidad que creía estar perdiendo.⁶ La Organización, tratando siempre de constituirse y hallar legitimidad como “el organismo de Estados más relevante en materia de intercambio de información y de estudio de la actividad económica mundial”,⁷ particularmente para promover la cooperación internacional en un extenso número de temas de política económica, intentó asimilar los cambios en el contexto internacional y en el interior de sus países miembros al inicio de la década de los años noventa e incluso antes.

⁵ Andrea Zomosa, “México y la OCDE: la convergencia”, México, seminario en El Colegio de México, 2002.

⁶ La OCDE temía estar perdiendo importancia y legitimidad. Ya no podía autodefinirse en contraposición al bloque soviético después de la caída del muro de Berlín y del fin de la utopía socialista, además de que debía tomar en cuenta a las “economías en transición”. Asimismo, no incluía a los Estados que poco a poco ganaban posición en el sistema económico internacional, es decir, a las “economías emergentes”. Por su parte, las labores de su “equipo técnico de expertos” se veían duplicadas por los de otras instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

⁷ OCDE, *Convention on Organization for Economic Cooperation and Development*, París, OCDE, 1960.

Desde su origen en 1960, la OCDE se dio a conocer como una institución de carácter meramente técnico, creada para dar a conocer las “mejores prácticas” o políticas públicas. Sus objetivos fueron, según su Convención fundadora,

[...] conseguir la mayor expansión posible de la economía y el empleo; promover el bienestar económico y social en el conjunto de la zona OCDE; estimular los esfuerzos desplegados por los miembros en favor de los países en desarrollo y, por último, promover los valores liberales.⁸

Así pues, la función técnica de la OCDE derivó del hecho de que, desde 1948 —año en que los primeros miembros crearon el organismo que antecedió a la OCDE bajo el nombre de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) con el objetivo de reconstruir Europa a través del seguimiento al Plan Marshall—,⁹ la institución intentó centrar su legitimidad “en la gran calidad técnica de sus estu-

⁸ El artículo 2 de la Convención indicó que los miembros se comprometían a asegurar la utilización eficaz de sus recursos económicos, científicos, educacionales, tecnológicos y a seguir políticas para el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa. Además, intentarían suprimir los obstáculos al intercambio de bienes y servicios y a los pagos corrientes, así como mantener la liberación de los movimientos de capital y contribuir al desarrollo económico de los países miembros y no miembros por medios apropiados, como el aporte de capital, la asistencia técnica y la dotación de permisos de importación de los productos de países menos desarrollados (*cf. loc. cit.*).

⁹ El antecedente directo de la OCDE fue la OECE, creada en la convención de 1948 para coordinar y administrar el programa de recuperación económica de Europa Occidental que George Marshall propuso tras la segunda guerra mundial. Fue firmada por 17 países europeos y, como miembros asociados, las dos potencias aliadas extracontinentales, Estados Unidos y Canadá. Su utilidad principal fue la de elaborar estudios técnicos y proponer una serie de recomendaciones a los países miembros para la recuperación de sus economías (en Armando Gómez Huesca, “Confianza del exterior en México”, *Siempre!*, 2089, 7 de julio de 1993, p. 117).

dios".¹⁰ Además, para evitar ser concebida como una organización sesgada políticamente, defendió su carácter neutral —aunque, no obstante, aceptó únicamente como miembros a las democracias capitalistas. De hecho, su aspecto político no pudo nunca ser totalmente desdeñado, lo que le ocasionó algunas críticas por parte del resto de la comunidad internacional, en plena conflagración Este-Oeste y Norte-Sur. Por ello, lo que acabaría convirtiéndose en la OCDE en 1960¹¹ fue para muchos Estados no sólo uno de los principales retoños de la época bipolar, sino el "brazo económico de la OTAN".¹² Lo anterior se hizo evidente especialmente en el hecho de que, hasta el inicio de la década de los noventa, sus actividades y documentos permanecieron en un altísimo grado de discrecionalidad y seguridad, lo que evitó el conocimiento cabal de las actividades que se desarrollaban dentro de la Organización.¹³

Sin embargo, puede decirse que la presencia de un "enemigo común" en plena guerra fría —la amenaza soviética—¹⁴

¹⁰ Víctor Daniel Flores, "El ingreso de México a la OCDE", *Comercio Exterior*, vol. 44, 5 (mayo de 1994), p. 519.

¹¹ La Convención que la instituyó entró en vigor el 30 de septiembre de 1961 (para profundizar en la historia y otros aspectos generales de la OCDE, se recomienda revisar el libro de Christian Morrison (ed.), *L'OCDE*, París, Presses Universitaires de France, Collection Que Sais-Je?, 1998.

¹² Jacques Fontanel, *Organisations économiques internationales*, París, Masson, 1995, p. 5.

¹³ Resulta sorprendente que la OCDE sea igualmente desconocida no solamente en México sino en cualquier parte del mundo. David Blair explica que esto se debe a su carácter discrecional, producto de su origen en la guerra fría. Uno de los principios básicos que definían a la Organización era el de conducir las reuniones bajo estricta privacidad, con minutas fuera del escrutinio público. Hoy en día, por el contrario, la OCDE trata de reflejar transparencia en sus actividades (cfr. introducción de David Blair, *Trade negotiations in the OECD: Structures, Institutions and States*, Londres, Kegan Paul International, Publication of the Graduate Institute of International Studies, 1994).

¹⁴ A. Boltho, "A West European Perspective on Bretton Woods", en Haq et al., *The UN and the Bretton Woods*, Nueva York, St. Martin's press, 1995, p. 91.

reprodujo la voluntad de cooperación y prudencia entre los miembros. También su membresía, los países más industrializados del planeta, reforzó su identidad centrada en el “bloque del norte”,¹⁵ particularmente en otros foros internacionales —especialmente del sistema de Naciones Unidas—, donde éste llegó a negociar en un buen número de ocasiones con una posición compartida. A pesar de lo anterior, en vistas a mantener su membresía y a defenderse contra críticas que la calificaban de elitista, la OCDE señaló que no pretendía representar a todas las naciones del mundo: para la definición de una identidad, señaló que sus miembros compartirían los valores de la liberalización económica a través de la de cooperación multilateral, la democracia plural y el respeto a los derechos humanos.¹⁶ Era claro, empero, que los valores liberales de la Organización la colocaban en contraposición con el llamado “bloque del sur” y, de hecho, los países subdesarrollados llegaron a calificarla despectivamente como el adjetivo de “máximo club de ricos del mundo”.¹⁷

No obstante, los elementos de identidad y legitimidad descritos anteriormente —que ayudaron a reforzar el consenso entre los miembros de la OCDE— pudieron sostenerse hasta el fin de la guerra fría. En este momento coyuntural, los valores e intereses de los Estados y, por ende, de las instituciones internacionales, dieron un giro completo, ocasionando que se pre-

¹⁵ En Arturo Tornel, “Compromiso con el crecimiento justo y ordenado, el ingreso a la OCDE” (entrevista con el embajador Daniel Dultzin), *El Universal*, México, 4 de abril de 1994, p. 30.

¹⁶ Gisela Calderón, art. cit., p. 2.

¹⁷ Aunque por la presencia de países como Turquía y Grecia no pueda decirse realmente que la OCDE era “el club de ricos” por excelencia, se le calificó así porque, para simplificar, los valores y las políticas económicas de los países subdesarrollados o pertenecientes al “bloque del Sur” eran bastante disímiles, con un tinte mucho más social y proteccionista (Isafas Aguilar Huerta y Jorge Márquez Pozos, “México: ¿nuevo país desarrollado?”, *Momento Económico*, 75, septiembre-octubre de 1994, p. 14).

sentaran los primeros síntomas de una compleja crisis de identidad.¹⁸ El multilateralismo entró en una fase de desgaste y especialmente Estados Unidos se centró en reforzar sus acuerdos bilaterales o regionales.¹⁹ Con respecto a la OCDE, aunque permaneció en el “corazón de los grandes debates económicos”,²⁰ se quebrantó la idea general de que era “una organización sólida con funciones claramente definidas”.²¹ Al mismo tiempo, su trabajo técnico —por el cual se definía casi siempre— se vio duplicado por otras instituciones internacionales y su presupuesto también se volvió cada vez más restrictivo como reflejo del menor interés que despertaba entre sus miembros: la OCDE se percibió como una Organización “rimbombante”, llena de ejercicios de discusión que no rendían frutos prácticos.²²

A su vez, los países del antiguo bloque soviético implementaron proyectos de apertura económica y democrática, adoptando economías de transición hacia el capitalismo. A partir de la década de los ochenta, muchos países que tradicionalmente se habían ubicado en el bloque tercermundista —particularmente de América Latina y del sudeste asiático— llevaron a cabo reformas económicas de gran envergadura. Estos Estados hicieron suyas las reglas del “consenso de Washington”, como consecuencia de la presión que instituciones internacionales como el FMI y el BM ejercieron, al condicionar su apoyo

¹⁸ Francisco Suárez Dávila, *Whither the OECD: A New Member's View*, París, OCDE, 2000, p. 4.

¹⁹ No solamente Estados Unidos se concentró en América del Norte: de la misma forma, los países europeos se centraron en sí mismos, y Japón en los países del este de Asia.

²⁰ Con el objeto de entender la relación de la OCDE con el resto de las organizaciones internacionales, confróntese Henri Charranski, “L'OCDE au coeur des grands débats économiques”, *Notes et études documentaires*, París, 5061(1997), pp. 5-144.

²¹ Jacques Fontanel, *op. cit.*, p. 56.

²² Alma Chapoy Bonifaz, “La OCDE: Mecanismo de presión para una mayor apertura”, *Momento Económico*, 75 (septiembre-octubre de 1994), p. 6.

financiero a la obediencia de una “camisa de fuerza” diseñada por ellos y sustentada en el neoliberalismo.²³ La carrera por atraer capital extranjero, además, se hizo la regla.

Así, los países de lo que hasta entonces se había considerado como segundo y tercer mundos comenzaron a adoptar los valores y lineamientos de política económica que antes eran monopolio del “área OCDE”. Incluso, algunos de éstos lograron tasas de crecimiento bastante elevadas, ingresando a la categoría de “países emergentes”.²⁴ La pregunta lógica fue, por tanto, la siguiente: ¿por qué no pertenecer a la Organización, si ya habían adoptado su orientación económica?²⁵ La OCDE, quien argumentaba encontrar su identidad precisamente en esto último, respondió con una muestra de interés hacia estos Estados desde la década de los ochenta e implementó, desde el inicio de la década siguiente, el Programa de Cooperación con las Economías Dinámicas,²⁶ con

²³ Los tres grandes bloques económicos y la interdependencia económica, según José Ignacio Martínez Cortés, favorecieron la homogeneización de las políticas de cada Estado pues, hoy día, “cualquier país —bien sea industrializado o subdesarrollado— trata de captar inversión para que su economía crezca con base en la inyección de capitales externos” (“El ingreso de México en la OCDE: respaldo a la política económica”, *Momento Económico*, 75, septiembre-octubre de 1994, p. 10).

²⁴ Estos son los países cuyo PIB se encontraba desde fines de la década de los ochenta no sólo con tasas de crecimiento positivas y elevadas, sino que superaba las de los países de la OCDE. Gracias a ello, incrementaron su participación en el PIB mundial, tanto en términos individuales como de grupo. Aunque varios países latinoamericanos, especialmente México, pueden catalogarse entre ellos, los llamados tigres asiáticos o NIC's son los principales (Corea, Singapur, Malasia y Hong Kong) (en Isafas Aguilar Huerta y Jorge Márquez Pozos, art. cit., p. 14).

²⁵ Cabe mencionar que muchos países en desarrollo habían manifestado desde tiempo antes su interés en pertenecer a la Organización (Carlos Hurtado, “México y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, en Bancomext, *México: Transición económica y comercio exterior*, México, FCE, 1997, p. 301).

²⁶ La OCDE se preocupó cada vez más por el tema de la manipulación

el objeto de acercarse a ellos, conocerlos mejor y, en el fondo, no perder papel en el escenario internacional.

Según Carlos Hurtado, primer representante de México en la OCDE, puede decirse que la globalización —así como los cambios que tuvo aparejados— representó el reto principal para las metas de la Organización, como institución internacional que buscaba no sólo las mejores prácticas de política pública, sino también como responsable del bienestar de sus países miembros. La pregunta fue cómo hacer para aprovechar los beneficios de un mundo globalizado disminuyendo sus costos, de tal manera que sus poblaciones asimilaran positivamente aspectos como el avance tecnológico, la apertura comercial y la internacionalización de la mano de obra y la educación, sin ver afectadas sus economías.²⁷ Más puntualmente, y tomando en cuenta que las políticas promovidas tradicionalmente por el FMI y el BM habían ocasionado algunas crisis internacionales con alto potencial de contagio, la OCDE —como una organización de evaluación— se cuestionó sobre la forma para evitar los riesgos sistémicos en un contexto de interdependencia mundial.²⁸

de riesgos, con el objeto de mantener la estabilidad del sistema económico internacional y, particularmente, de sus miembros. Esto fue por el riesgo de la existencia de crisis generalizadas después de que, gracias a los avances tecnológicos, las economías se encontraban interconectadas y de que los “países de nueva industrialización” —NIC’s por sus siglas en inglés— lograban tasas de crecimiento sumamente elevadas pero a través de inversiones consideradas como de alto riesgo (véase *ibid.*, p. 316).

²⁷ Las poblaciones y grupos de cada uno de éstos temían, por ejemplo, la ampliación en la gama de opciones de las empresas. ¿Cómo evitar que éstas, fuentes tradicionales de riqueza y empleo, ubicaran sus actividades en otros países oferentes de mejores condiciones? (*ibid.*, p. 310).

²⁸ Para un análisis crítico de los efectos de la presión de las instituciones económicas internacionales sobre los países víctimas de crisis económicas y de las consecuencias del proceso de homogeneización de las políticas económicas, se recomienda consultar el libro de Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2003. Stiglitz evalúa, básicamente, la

A pesar de los costos que traía aparejada, puede señalarse que la globalización, al mismo tiempo, se volvió la respuesta para las necesidades de la Organización: si bien se cuestionó la utilidad de la OCDE en la posguerra fría, ésta pudo comenzar a convertirse en la encargada de analizar precisamente los beneficios y costos de un mundo globalizado y, más particularmente, de la liberalización económica desde un punto de vista económico y estructural al mismo tiempo. Para ello, no obstante, debía recuperar su legitimidad, iniciando un proceso de revisión interna e integrando nuevos temas y actores relevantes. No resultó sorprendente, por tanto, el discurso pronunciado en 1991 por el entonces secretario general, Jean Claude Paye, para dar a conocer a la OCDE como una organización más incluyente y, hasta cierto punto, pragmática:

[...] la OCDE no distribuye dinero ni está dotada de poderes supranacionales, tampoco es un foro de negociaciones o enfrentamientos teóricos, sino un lugar de reflexión y de discusión, que ejerce una inmensa influencia en la elaboración de las políticas económicas de los países miembros.²⁹

Ante las nuevas circunstancias, el cuerpo de expertos de la OCDE —a través de su tradición de evaluación— pretendió ir más lejos que el resto de las instituciones internacionales sobre el estudio de las consecuencias de la globalización. Aunque su perspectiva siguió en la línea de la defensa de la liberalización económica, reconoció que los costos de ella podían ser elevados, principalmente para los países en desarrollo. Así pues, pretendió reforzar su labor analítica para encontrar las

relación entre el proceso generalizado de liberalización económica y el incremento en la pobreza a nivel mundial.

²⁹ En "Córdoba Montoya gestiona en París el ingreso de México en la OCDE. Con base en las negociaciones del TLC, México aspira a entrar en el club de ricos", *Proceso*, 4 (1992), p. 45.

políticas que lograsen minimizarlos, estudiando los elementos que podrían permitir reformas económicas saludables para la liberalización —las que han sido llamadas “reformas de la segunda generación”. Por tanto, la participación y el mayor conocimiento de un Estado con una economía que conjugaba tanto inestabilidad como dinamismo en uno mismo, México, se volvió sumamente interesante para la OCDE.

I.1.2. La necesidad de reforma de la OCDE y las ventajas de la membresía de México

Para inicios de los años noventa, comenzó un debate en el Consejo General de la OCDE, su órgano supremo,³⁰ sobre su adaptación al mundo futuro. En general, la institución era percibida como un cuerpo versátil y experimentado, con una buena cantidad de recursos humanos e intelectuales por aprovechar, pero igualmente rígida y burocratizada. ¿Cómo fortalecer la supervivencia de una organización que estaba perdiendo su razón de ser?

Las tareas que se tenían que enfrentar eran, dado lo restrictivo del presupuesto, la reducción del tamaño de la Organización, el establecimiento de temas prioritarios y la aceptación

³⁰ El Consejo es uno de los tres principales órganos en la OCDE —junto al Secretariado y al Comité Ejecutivo. Está compuesto de un representante de cada país miembro. Se encarga, además, de dirigir los trabajos de otras instancias, coordinando sus actividades y votando el presupuesto. Se reúne dos veces al mes a nivel de jefes de las delegaciones permanentes y una vez a nivel de ministros —a fines de mayo o principios de junio. Funciona según una regla basada en el consenso —es decir, una decisión será aprobada solamente bajo la aceptación de todos los países—, y tiene la capacidad de tomar *decisiones* —jurídicamente vinculantes, análogas a los tratados internacionales pero sin serlo— o hacer simples *recomendaciones* —que funcionan como expresiones de voluntad política (Delegación de México ante la OCDE, “La participación de México en la OCDE”, París, Embajada de México en Francia, inédito, 2001, p. 2).

de nuevos miembros que le permitiera ser más incluyente. El Secretariado, órgano encargado de elaborar los estudios, proponer programas y verificar su implementación —dividido en comités y grupos de trabajo—, se encargó de decidir sobre la manera en que se transformaría un problema administrativo y remunerativo en otro estructural.

Lo primero que se discutió, y que fue aceptado en el Comunicado Ministerial del Consejo de 1993, fue la necesidad de apertura de la OCDE: abrir la Organización a nuevos países ofreció la ventaja obvia de que los países recién llegados funcionarían como fuentes de financiamiento alternativo para atender las necesidades de corto y mediano plazo. Así, la cuestión de fondo se convirtió en cuál debía ser el primer país en ingresar, pues existía la controversia sobre “un paquete que concernía a seis países”³¹ interesados, que tenían ya avanzados sus respectivos procesos de reforma estructural, para hacerse compatibles con los principios rectores de la OCDE.

Se ha dicho que el proceso que conduciría al ingreso de México a la Organización fue una de las primeras controversias que se gestaron en su seno. Por vez primera, se hizo evidente que los miembros de la OCDE no tenían intereses tan homogéneos como se había pensado durante la guerra fría —aunque, como mostró David Blair, ya habían existido cuantiosas posiciones disímiles entre ellos.³² La diferencia con la nueva situación fue que, al finalizar el enfrentamiento bipolar, los países ya no se mostraron dispuestos a sacrificar algunos objetivos particulares y económicos para alcanzar otros ulteriores y políticos, al verse desaparecido el “principio de oposición” que los unificaba contra el adversario soviético. Los miembros, esta vez, expusieron abiertamente sus diferencias proponiendo, hasta 1993, la adhesión de candidatos distin-

³¹ Entrevista con Eric Burgeat, director del CCNM, París, 13 de marzo de 2003.

³² David Blair, *op. cit.*, p. 257.

tos a México —con la excepción de Canadá, España, Grecia y Estados Unidos, que lo apoyaron abiertamente.³³ Así pues, los Estados europeos, encabezados por Alemania, apoyaron el ingreso de algún país de Europa del Este; mientras que Japón respaldó a Corea del Sur.³⁴ Incluso, algunos de ellos —como Noruega y Dinamarca— se opusieron abiertamente a la admisión de México, argumentando que éste presentaba muchos de los problemas típicos del subdesarrollo y algunas variantes contrarias a los valores de la Organización.³⁵ Consideraban, además, que nuestro país no aportaría una cantidad considerable de dinero al presupuesto de la Organización y resultaría de poca utilidad analítica, al ser poco comparable en los estudios con el resto de los países miembros. Las diferencias entre los principales indicadores económicos

³³ Andrés Rozenthal, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1993, p. 146.

³⁴ Los países ex soviéticos (Hungría, la República Checa o la República Eslovaca), según el argumento de Alemania, simbolizarían la nueva realidad de la Organización, ya que no solamente habían asimilado sus principios liberales a partir de sus reformas económicas, sino que eran naciones que, después del fallecimiento del rival soviético, despertaban al mundo democrático. Su importancia política, pues, sería para la OCDE una muestra de su adaptación a las nuevas circunstancias. Japón, por su parte, prefería que Corea del Sur fuera el primero en ingresar, como país emergente de gran éxito (en entrevista con Eric Burgeat, director del CCNM, OCDE, París, 13 de marzo de 2003).

³⁵ Dinamarca y Noruega argumentaron lo anterior, pero se opusieron a la membresía de México más bien por intereses particulares: explicaron que algunos decretos mexicanos, como el automotriz, iban en contra de los principios del libre mercado, poniendo en desventaja competitiva a su flota marítima. El problema con respecto al Decreto automotriz mexicano era que, al exigir que una empresa automotriz tuviera un saldo de balanza de pago equilibrado, se afectaba la importación de coches, haciéndola restrictiva en momentos de déficit y afectando los intereses de la transportación marítima extranjera (*cf.* "Entrevista con el doctor Héctor Camacho", en Marisol Camacho, *La importancia de Estados Unidos en el ingreso de México a la OCDE*, tesina de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, ITAM, 1997, p. 23).

de México y del resto de los países de la OCDE les dieron, en parte, la razón.³⁶

No obstante, al final del día, fue México el que mostró el mayor interés por ser el candidato elegido —ya que presentó muchas cartas de negociación— y fue aprobado por unanimidad en el Consejo. Después de todo, a partir de los años ochenta, había que reconocer su proceso de reforma, que lo había convertido en uno de los “países emergentes” más abiertos del mundo. Además, con fines analíticos y técnicos, se había hecho interesante estudiar al país para entender —y posiblemente evitar— su recurrencia a crisis económicas de magnitud considerable, tales que podrían desestabilizar al sistema económico internacional. De hecho, ya en 1990, tras el interés que México despertó entre los miembros, se elaboró el Estudio sobre la Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Industrial en México.³⁷

Su proceso de liberalización y privatización lo convirtieron en uno de los países más atractivos para la inversión y, especialmente, aumentó su importancia comercial gracias a la negociación paralela del TLCAN que, según Enrique Anguiano, facilitó el ingreso del país al hacer que se viera en México una puerta de entrada al mercado estadounidense.³⁸

Realmente, puede decirse que el ingreso de México fue resultado del equilibrio de fuerzas dentro del Consejo,

³⁶ En el primer examen económico efectuado a México en 1992 —antes de que fuera miembro— aparecieron cifras relevantes de la problemática social y económica mexicana: su PIB per cápita no era ni la mitad del promedio de la OCDE, su lugar en el Índice de Desarrollo Humano era el número 53, tenía déficit comercial y de cuenta corriente, entre otros. Muchos de los NIC's habían tenido un desempeño mucho más confiable (Isaías Aguilar y Jorge Márquez, art. cit., p. 14).

³⁷ OCDE, *Estudio sobre la Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Industrial en México*, París, OCDE, 1990.

³⁸ En “Relaciones mexicano-estadunidenses”, *El Universal*, 29 de enero de 1997.

en el que Estados Unidos terminó imponiendo sus intereses —a pesar de que la OCDE, por su composición, se considera un organismo eminentemente europeo. La superpotencia, de hecho, se interesó en la membresía de nuestro país en la Organización, al ser uno de sus socios comerciales más cercanos como resultado de la negociación del TLCAN que se efectuaba al mismo tiempo.³⁹ Asimismo, pretendió garantizar que la orientación de política económica adoptada por el país en la década de los ochenta no fuera abatida tras un cambio de sexenio, por lo que quería “amarrarlo” en compromisos institucionales internacionales más allá del acuerdo regional, lo que ganaría la confianza de los inversionistas.⁴⁰

México también se hizo atractivo a la Organización por su peso simbólico. Éste fue percibido como un país en desarrollo que había logrado —y podía seguir haciéndolo— construir “puentes” con el mundo desarrollado,⁴¹ a través de la asimilación de su orientación ideológica que se había cristalizado, además, en un abierto interés demostrado en los últimos años por las actividades de la OCDE.⁴² Si uno de los obje-

³⁹ Según Guadalupe González, “el hecho de que el TLCAN incluyera una variedad de asuntos, además del libre comercio, como la inversión, los servicios, cuestiones laborales y ambientales, facilitó la rápida incorporación de México a los mecanismos económicos multilaterales clave”, entre los que se incluye la OCDE (en Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de globalización”, *Foro Internacional*, vol. 41, octubre-diciembre de 2001, p. 645).

⁴⁰ Lo anterior constituye el argumento principal del trabajo de Marisol Camacho (*op. cit.*).

⁴¹ El concepto de “puente” es uno muy discutido en el ámbito académico. Por ello, aclaro desde un principio que lo utilizo simplemente con referencia a su uso oficial en las relaciones diplomáticas mexicanas, donde es citado frecuentemente. No pretendo, así, referirme a México como si realmente fuera tal, sino sólo como éste se refleja hacia el mundo.

⁴² Desde 1982, nuestro país ya participaba en el Comité del Acero —por su alto nivel de producción—, e ingresó oficialmente en 1990 como

tivos de ésta era acercarse al mundo en desarrollo, México era un contacto loable, particularmente hacia América Latina.

Además, la razón principal de semejante ingreso, fue la creciente y estratégica participación del gobierno mexicano, incluso desde más de diez años atrás; de hecho, Eric Burgeat, actual director del Comité de Cooperación con No Miembros (CCNM) y personaje involucrado en el debate de 1994, sostiene que “México fue seleccionado entre los demás candidatos por sus ‘cartas de negociación’, con las que aseguró una participación eficaz y de calidad en algunos comités relevantes”.⁴³ El país comenzó a participar estratégicamente en los temas que consideraba más interesantes y con funcionarios de muy alto nivel, que conocían de antemano el funcionamiento y la estructura de la Organización.⁴⁴ Así pues, se dedicaron a desarrollar lazos personales con personajes centrales en ella y a sugerir nuevos temas que la OCDE aprobó como relevantes en su nueva realidad. Estas intenciones, con el paso del tiempo, dieron lugar a la membresía de nuestro país en la institución, la que, como se explicará en adelante, cambió en cierto modo el devenir de ambos actores internacionales.

miembro de pleno derecho. Año con año, México aumentó el número de funcionarios asistentes a algunas reuniones: de hecho, había sido invitado a la primera desde 1978 —junto con Corea, India y Brasil—, pero para ese entonces había rechazado ingresar, pues había preferido enfocar su política en el “tercer mundo” y, por ello, no se interesó en relacionarse con la OCDE (en Arturo Guajardo, *Perspectiva de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, tesis de Licenciatura en Economía, México, UNAM-FE, 1996).

⁴³ Eric Burgeat, director del CCNM, OCDE, París, 13 de marzo de 2003.

⁴⁴ Entre ellos puede citarse a Daniel Dultzin y Fernando Solana, quienes desarrollaron lazos personales con algunos funcionarios importantes de la OCDE.

1.1.3. El interés de México por la OCDE: reforma interna y apertura al exterior

Para explicar las razones que llevaron a nuestro país a interesarse en la membresía en la OCDE es necesario considerar su contexto político y económico, así como remontarse al proyecto nacional adoptado a partir del sexenio de Miguel de la Madrid que, como se ha estudiado ya, consistió en una postura a favor de una liberalización financiera y comercial que, no obstante, fue producto más de la condicionalidad externa —después de un severo periodo de crisis económica— que de un simple deseo de cambiar el modelo de desarrollo y enfocarlo al exterior.⁴⁵ Este nuevo proyecto nació, de hecho, de la desilusión producida por la crisis de 1982, de la decepción con los pobres resultados de los instrumentos de presión tercermundistas a los que México se había acercado en los años setenta,⁴⁶ y de la convicción de que en este contexto “los países con vocación exportadora contaban con mayores posibilidades de supervivencia”,⁴⁷ después del agotamiento del modelo proteccionista de “desarrollo estabilizador”. La intención oficial del nuevo proyecto fue, pues, la de “modernizar” al país para sortear la crisis y “alcanzar” a los países desarrollados, y se cristalizó internamente en una reforma estructural liberal —a veces inclusive unilateral— basada en la asimilación de los criterios del “consenso de Washington”⁴⁸

⁴⁵ Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México, FCE, 1994, p. 148.

⁴⁶ El acercamiento a los países del tercer mundo se efectuó especialmente en el sexenio de Luis Echeverría y, menos claramente, en el de José López Portillo (véase el artículo de Eugenio Anguiano, “México y el tercer mundo: racionalización de una posición”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, 1, 1977).

⁴⁷ Leandro Arellano, “El ingreso a la OCDE”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44 (julio-septiembre de 1994), p. 190.

⁴⁸ El “consenso de Washington” se centra en recomendaciones de política económica de los gobiernos, específicamente en los principios de aus-

y, externamente, en la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986.⁴⁹

No obstante, según opina Ricardo Buzo, fue el presidente Salinas quien reforzó este “empeño liberalizador” y, además, lo extendió más allá de las fronteras, lo que se consumó en la negociación del TLCAN.⁵⁰ Los objetivos políticos de la agenda se fueron dejando atrás, en favor de las actividades económicas, que fueron integradas al proyecto nacional⁵¹ y, de hecho, diseñadas también para promover hacia afuera la imagen de un México “en tránsito a la modernidad” —que, en el fondo, mostró más interés en proyectar al país para inyectar capitales del exterior que en defender sus principios tradicionales de política exterior. En teoría, el proyecto tuvo dos propósitos: la reforma del Estado y la modernización,⁵² y la “política económica exterior”, pues, se convirtió en el medio para mostrar este proyecto económico, constituyéndose como una de las principales fuentes de legitimidad del gobierno.⁵³

Según Gloria Abella, la política exterior de Salinas —a través del “cuerpo diplomático”— se siguió centrando en sus

teridad fiscal, privatización y liberalización de mercado (para una evaluación del proceso de homogenización de las políticas nacionales se recomienda el artículo de Francisco Suárez Dávila, “Convergencia y diversidad de las políticas económicas nacionales ante un mundo globalizado: El caso de México”, en Bancomext, *México: Transición económica y comercio exterior*, México, FCE, 1997, pp. 177-202).

⁴⁹ Efraín Gallardo, *Proceso modernizador en México y su relación con la OCDE*, tesis de Maestría, México, UNAM-FCPYS, 2001, p. 188.

⁵⁰ Ricardo Buzo *et al.*, *México frente al Tratado de Libre Comercio en la nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994, p. 124.

⁵¹ Efraín Gallardo, *op. cit.*, pp. 122-125.

⁵² René Villarreal, *Liberalismo y reforma del Estado*, México, FCE, 1993, pp. 170-171.

⁵³ Andrés Rozenthal, *op. cit.*, p. 47.

principios tradicionales en aquellos temas que no eran prioritarios para el proyecto modernizador pero en los que sí se sentaron “las bases para una nueva vinculación de la economía mexicana con los centros del poder económico mundial”.⁵⁴ Lo anterior se reflejó también en la administración pública: la primera perspectiva estaría instrumentada por la Cancillería y la segunda por el “gabinete económico”, particularmente por la Secofi —que después sería convertida en la Secretaría de Economía— con el apoyo de la SHCP y del Banco de México. Según Blanca Heredia, lo pretendido por la nueva tecnocracia fue expandir su ámbito de control, disminuyendo la capacidad de la SRE para influir en la política económica internacional. Ello, en su opinión, fomentó la redistribución del poder en el aparato gubernamental y favoreció la consolidación de esta nueva tecnocracia.⁵⁵

Aún más, la dimensión de la apertura del comercio exterior se extendió a otros ámbitos, pues implicó áreas como la participación del sector privado y la racionalización del sector público. Semejantes objetivos, cabe mencionarlo, despertaron la reticencia de muchos sectores de la población quienes, al haber sido parte de la tradición del modelo de “desarrollo estabilizador”, hubiesen preferido la permanencia de un Estado fuerte e interventor. Así pues, el inicio de la reforma económica en México intentó forjar un nuevo equilibrio entre política interna y política exterior, ya que el éxito económico y administrativo resultado de la eficaz y constante evaluación del funcionamiento del aparato público mexicano se

⁵⁴ Gloria Abella, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural”, *Relaciones Internacionales*, 62 (abril-junio de 1994), p. 68.

⁵⁵ “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República, 2000, p. 45.

hizo imprescindible para que, también al exterior, el modelo ganara legitimidad y, por tanto, se captara el tan ansiado capital externo. Así pues, se requirió de la ampliación de la reforma estructural mexicana no sólo a su nivel “macroeconómico”, sino hacia todas las esferas de política pública y la mayor cantidad posible de los sectores económicos existentes.

México se interesó en la OCDE, pues, porque podría valer-se de su conocido espíritu de evaluación, ya que esta era una organización que conjugaba —según Gabriela Ramos, representante de la OCDE en México— su labor en dos pistas: una a nivel mundial, que incrementaría la actividad de la política exterior mexicana internacionalmente, y otra a nivel interno, donde proporcionaría mecanismos de evaluación para supervisar la eficacia de las políticas públicas de su proyecto económico.⁵⁶

1.1.4. Los objetivos y las ventajas pretendidos por México en su ingreso a la OCDE

Fue en 1991, durante las negociaciones del TLCAN, cuando la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal mexicana propuso profundizar el acercamiento con la OCDE.⁵⁷ ¿Por qué México se interesó en reforzar, primero, y formalizar, después, su participación en esta organización?

⁵⁶ Entrevista con Gabriela Ramos, directora del Centro de la OCDE para México y América Latina, 19 de octubre de 2001.

⁵⁷ Fernando Clavijo, entonces asesor económico de Salinas, envió una misión de exploración académica a la OCDE, y en abril del mismo año esta última aceptó, aunque con reticencias de algunos de sus miembros, la propuesta. Dos años más tarde, dio inicio formalmente el procedimiento de adhesión (*cf.* la entrevista con el doctor Fernando Clavijo, director del Centro de Estudios Económicos del ITAM, México, 25 de octubre de 1995, en Marisol Camacho, *op. cit.*, p. 4). El doctor Clavijo, asesor del entonces presidente Salinas, estuvo a cargo de la primera misión exploratoria de México en febrero de 1991.

Las ventajas de la pertenencia, en el marco del proyecto modernizador mexicano, fueron evidentes, pero tuvieron que ver básicamente con una de las principales virtudes de la Organización: no pretendía imponer una sola agenda internacional, sino enriquecerse de la “internacionalización de las agendas nacionales”⁵⁸ para buscar las “mejores prácticas” de política pública desde un punto de vista pragmático y con el espíritu de generar consenso.

El proyecto de Salinas había igualado la defensa de la soberanía nacional con el refuerzo de la capacidad económica del país para tener mayores márgenes de negociación con el exterior en una nueva agenda económica, la presencia diplomática y la creación de instancias de cabildeo con el exterior.⁵⁹ Sus principales estrategias fueron la privatización, la desregulación y la apertura al exterior, con el objetivo de salir de la crisis económica, fortalecer al Estado y ubicar su actividad como centro regulador. Según el Plan Nacional de Desarrollo —que, por cierto, no tenía entre sus objetivos el de ingresar a la OCDE ni el de participar en un tratado de libre comercio con sus vecinos del norte—,

[...] la modernización es al exterior una política activa, adelantando iniciativas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación tanto en el ámbito bilateral como

⁵⁸ Según Gabriela Ramos, la OCDE busca las mejores prácticas y experiencias. No obstante, lo anterior lleva consigo, en parte, la inercia de una misma orientación ideológica y el peligro de convertir los asuntos domésticos de los Estados en materia de discusión internacional, lo que puede mermar su soberanía (entrevista, Directora del Centro de la OCDE para México y América Latina, 19 de octubre de 2001).

⁵⁹ Édgar Mercado García, *La soberanía y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El caso del Estado mexicano*, tesis de Licenciatura, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Iberoamericana, México, 1994, p. 26.

multilateral en el arreglo de conflictos y diferencias, con iniciativas económicas, técnicas y financieras.⁶⁰

Nuestro país estaba buscando, pues, el reconocimiento internacional, y el simple hecho de ingresar a la OCDE representaba que sus países miembros vieran con buenos ojos los resultados del programa de reforma estructural mexicano, lo que podría traducirse en el incremento de captación de inversión extranjera y de exportaciones mexicanas,⁶¹ es decir, la gran prioridad del gobierno. También, pretendió reforzar los lazos con algunos representantes de la sociedad civil, considerando la cercanía de la Organización con las ONG, los grupos empresariales y los sindicales.

Asimismo, a nivel interno, el apoyo de la Organización con estudios y programas podría ayudar al proyecto económico reformista pues, al tener el soporte de una institución internacional con tanto prestigio técnico, sería quizá más sencillo lograr la aprobación del poder legislativo y el consenso en general para las reformas que el ejecutivo pretendiese implementar —particularmente a propósito de los esquemas de privatización de mercado—, y una evaluación objetiva de su funcionamiento a corto, mediano e incluso largo plazo.⁶²

La pertenencia a la OCDE resultaría, pues, sumamente práctica para el proyecto salinista. Víctor Daniel Flores señaló:

⁶⁰ Los objetivos de la acción internacional de México se concentran en seis puntos del plan salinista: la preservación de la soberanía nacional; el apoyo al desarrollo económico y social del país a través de una mejor inserción en el mundo; la protección de los intereses de los mexicanos en el extranjero; la promoción de la cooperación internacional; el fortalecimiento de la cultura mexicana y la promoción de la imagen de México en el exterior (*Plan Nacional de Desarrollo*, Presidencia de la República, mayo de 1990, pp. 13-20).

⁶¹ José Ignacio Martínez Cortés, "El ingreso de México a la OCDE: respaldo a la política económica", art. cit., p. 11.

⁶² Entrevista con el doctor Fernando Clavijo, en Marisol Camacho, *op. cit.*, p. 4.

...la OCDE es la entidad internacional cuyo funcionamiento y estructura se apegan en mayor medida al principio de igualdad soberana. Las políticas que se proponen en su seno se aplican en los tiempos y las modalidades propios de cada país con base en sus legislaciones nacionales. Todas las decisiones se toman por consenso, por lo que no se discuten en el *Consejo* hasta que los países miembros —mediante los comités— las hayan estudiado, analizado y ponderado cuidadosamente.⁶³

Asimismo, la Organización permitiría al país jugar un activo papel a nivel internacional y establecer acuerdos que le aseguraran otros mercados e inversiones diferentes a Estados Unidos.⁶⁴ La OCDE aglutinaba, según palabras de Andrés Rozenthal,

[...] a las 24 economías más dinámicas del mundo, que proporcionan los dos tercios de la producción mundial de mercancías, las tres quintas partes de las exportaciones y suministran las cuatro quintas partes de la ayuda económica a los países en desarrollo.⁶⁵

Las ventajas de ésta como foro de negociación multilateral resultaban obvias. Podía facilitarle la diversificación internacional de su economía, para intentar un acercamiento con el continente europeo, luego de que después del Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, decidiese Salinas volcarse hacia Estados Unidos.⁶⁶ Asimismo, México podría introducir su perspectiva y sus intereses en condiciones de igualdad soberana en las reuniones de la Organización —particularmente la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial, su princi-

⁶³ Víctor Daniel Flores, art. cit., p. 520.

⁶⁴ Efraín Gallardo, *op. cit.*, p. 197.

⁶⁵ Andrés Rozenthal, *op. cit.*, p. 141.

⁶⁶ Elizabeth Campos elaboró un estudio de la importancia de pertenecer a la OCDE para negociar posteriormente la conformación de una zona

pal foro— donde, en realidad, se formulaba buena parte de la agenda que después serviría de base para la discusión del resto de las instituciones internacionales.⁶⁷ Con la entrada, se abría la posibilidad de tener un diálogo horizontal en múltiples temas con las principales potencias del mundo, lo que daba la oportunidad a los funcionarios mexicanos, además, de construir lazos personales y, quizá, institucionales, con sus contrapartes de otros países,⁶⁸ para absorber gradualmente el acervo de conocimientos en política pública de la OCDE, en aras de fomentar una administración gubernamental más eficiente y que tomase en cuenta en sus decisiones la experiencia de otros países.

Varios funcionarios del gobierno a favor del ingreso de México argumentaron también que a mediano y largo plazo sería de gran beneficio ser miembro de la que ha sido considerada como “la mejor universidad pragmática del mundo”,⁶⁹ facilitaría el aprendizaje y la implementación de políticas públicas eficaces no solamente en lo relacionado con la estabilización macroeconómica, sino también en algunos aspectos

de libre comercio entre México y la Unión Europea. No hay que olvidar que Salinas ambicionaba aumentar las relaciones económicas con el continente europeo, pero en la Conferencia de Davos, se percató de que éste se encontraba centrado en sí mismo (en *Importancia de pertenecer a la OCDE como perspectiva para la conformación de una zona de libre comercio entre México y la Unión Europea*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPYS, 1997).

⁶⁷ Según Tomás Olvera, un ejemplo de lo anterior era que en Naciones Unidas se discutía el tema del cohecho, poco tiempo después de que la OCDE organizara la Convención sobre el cohecho en transacciones comerciales internacionales en 1997 (entrevista con Tomás Olvera, director del Departamento de la Organización para la Cooperación Económica, SRE, 29 de octubre de 2001).

⁶⁸ Gabriela Ramos, “La contribución de México en la OCDE”, *Análisis Económico*, México, p. 16.

⁶⁹ Entrevista con Francisco Suárez Dávila, anterior representante de México ante la OCDE, México, 1º de marzo de 2002.

tos microeconómicos que ayudasen a sufragar los costos de la liberalización. Los aproximadamente 200 comités y grupos de trabajo de la Organización —que se reúnen de una a cuatro veces por año— en su opinión, podían servir como foros de asesoría, de proporción privilegiada de información y de realización de estudios estadísticos e índices confiables, con un costo aceptable para el país. Además, la cultura de evaluación de la OCDE a partir de la presión moral —en lugar de otra de tipo coercitivo— y de los métodos comparativos podría ayudar, a nivel interno, a que las actividades de los funcionarios mexicanos fueran monitoreadas regularmente.⁷⁰

Así pues, el modo de operar de la OCDE convergía precisamente con el tipo de soberanía y de Estado que Salinas deseaba construir para México, con una “capacidad de negociación con el exterior en términos de igualdad y no de subordinación”,⁷¹ que le permitiera avanzar en su nivel de desarrollo y mejorar su posición internacional.

I.2. LAS CONDICIONANTES Y RESTRICCIONES ALREDEDOR DEL INGRESO

“La OCDE estableció una gran serie de condiciones que México tuvo que cumplir para convertirse en miembro.”⁷² Nues-

⁷⁰ Los llamados *peer reviews* son el principal sistema de la OCDE para su funcionamiento. Ésta, al carecer de compromisos forzosamente vinculantes, se basa en la celebración de exámenes periódicos elaborados por “grupos de expertos”, según el país y el tema, donde se negocian las posiciones y se discuten los resultados tanto en el comité involucrado como en la dependencia mexicana correspondiente (entrevista con Ángel O’Dougherty, representante de la SHCP para la OCDE, París, Embamex, 3 de abril de 2002).

⁷¹ Gloria Abella, art. cit., p. 56.

⁷² Entrevista con Delia Rodrigo, funcionaria del CCNM, OCDE, París, 20 de febrero de 2003.

tro país tuvo que hacer suyos no solamente varios elementos del marco general y de las reglas básicas del organismo, sino de su orientación ideológica, cristalizada en el establecimiento de programas de política pública que obedecieran a sus criterios y recomendaciones, además de que se sometió a un constante monitoreo por parte de los cuerpos de la Organización. Las condicionantes que actuaron sobre el país considero que podrían clasificarse en tres: generales, informales y específicas. Las primeras fueron compromisos más o menos claros existentes en los principales documentos y tuvieron que ver con las “reglas básicas” de membresía a la Organización; las segundas derivaron de la posición política a nivel internacional que la OCDE ha reflejado; y las terceras fueron las que contiene cada uno de los comités en los que México decidió ingresar, por lo que se negociaron en cada caso y dependieron de cada tema.⁷³

A su vez, la OCDE también tuvo que aceptar varias restricciones que nuestro país impuso a través del recurso de “reserva” —otro de los que han otorgado flexibilidad a la Organización y que ha sido utilizado en distinta medida por todos los miembros— y que, a su vez, pueden dividirse en las restricciones constitucionales y las que fueron resultado de los acuerdos internacionales del país —básicamente el TLCAN—, además de otros criterios por su más bajo nivel de desarrollo relativo. Estos recursos contribuyeron al hecho de que la OCDE haya sido un organismo lo suficientemente flexible como para permitir a nuestro país convertirse en miembro —a pesar de no llenar completamente varios de los requisitos—, pero también difuminaron en cierta forma la claridad que podía haber existido en la “relación doble”, lo que, en pocas palabras, ha sido la fuente de varias inconsistencias entre los objetivos buscados y los resultados obtenidos. A continuación, se analiza-

⁷³ Será en el segundo capítulo donde se estudiarán los compromisos específicos adquiridos en cada comité.

rán las condiciones para que nuestro país pudiera ser miembro y que no fueron cumplidas en su totalidad.

1.2.1. Las condicionantes generales de la OCDE para México: una organización particular

Nuestro país, al momento de convertirse en miembro, tuvo que acatar varias de las normas generales de la Organización, lo que generó controversia al interior ya que parecieron sumamente comprometedoras, difíciles de cumplir y conducentes a cambios que fueron considerados como poco coherentes con la realidad económica mexicana. Más allá de los requisitos formales establecidos en las actas y decisiones —reflejo, a su vez, de los principios y valores de la Organización—,⁷⁴ existieron algunas otras condicionantes que no fueron tan claramente identificables en su momento. ¿Cuáles fueron éstas?

Las condicionantes generales estuvieron relacionadas con las regulaciones escritas de la Organización —que han sido algo escasas y, algunas, flexibles. La OCDE es un organismo difícil de caracterizar, pues ha construido sus reglas más bien a partir de la práctica y la voluntad política de sus miembros —lo que ha causado, en varias cuestiones, que se le califique como un organismo “consuetudinario” aunque, en otras, por el contrario, parezca una institución sumamente rígida. En términos generales, a lo largo de su existencia, la OCDE ha acumulado un total de 165 actas —38 decisiones, 106 recomendaciones

⁷⁴ Como se señaló arriba, el Consejo de la OCDE, que puede reunirse a nivel de ministros o de representantes permanentes (embajadores) de los países miembros, adopta “decisiones” —obligatorias— y “recomendaciones” —de consideración voluntaria y posible implementación. Así pues, México debió asumir todas ellas, aunque con la posibilidad de solicitar reservas según sus necesidades (Alma Chapoy, “La OCDE: Mecanismo de presión para una mayor apertura”, *Momento Económico*, vol. 75, 1994, pp. 3-4).

y 21 declaraciones—,⁷⁵ de las cuáles sólo 15, sin embargo, han tenido un mayor peso relativo y son: el Código de Liberalización de Movimientos de Capital, el Código de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles y 13 decisiones sobre medio ambiente.⁷⁶ Éstos podrían, así, considerarse como los documentos y los compromisos por excelencia que se han constituido como la expresión concreta de la vocación de la OCDE para promover la liberalización comercial y de capitales.

A pesar de estas reglas, ni las condiciones de ingreso ni los mecanismos de operación de la OCDE parecieron completa-

⁷⁵ México aceptó sin reserva alguna las siguientes Actas: *a)* La Convención de la OCDE del 14 de diciembre de 1960 que consta de un preámbulo, 21 artículos y los protocolos suplementarios 1 y 2 de la Convención, que señala la razón de ser de la Organización y su composición; *b)* Las Reglas de Procedimiento de la Organización, que señalan la forma en que la Organización desarrollará sus actividades, como sus juntas, personal representante, agenda, idiomas oficiales, etc.; *c)* el Reglamento Financiero que contiene las reglas aplicables a la determinación de las contribuciones de los países miembros; *d)* las Actas que contienen los términos de referencia de los Comités y Grupos de Trabajo donde participan todos los países miembros: de éstas se desprenden los compromisos más importantes que en el seno de la OCDE se han tomado, y que son: los Códigos de Liberalización y las Actas sobre Inversión Extranjera y Empresas Multilaterales; *e)* las Actas sobre reglas aplicables a las diferentes categorías del personal de la Organización. Éstas pueden encontrarse en el documento "Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la OCDE", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 1994 (primera sección), pp. 2-11. Así también, se pueden ver sus observaciones, reservas y excepciones para México.

⁷⁶ Los Códigos de la Liberalización de Movimientos de Capital y Sobre Operaciones Corrientes Invisibles son decisiones jurídicamente vinculantes tomadas por el Consejo de la OCDE que establecen listas de operaciones liberalizadas, donde las transacciones y transferencias correspondientes se deberán realizar libremente entre residentes de los países miembros, como entre personas al interior del país. Los miembros procurarán el avance de la liberalización a través del principio de no discriminación y trato preferencial con base en un mecanismo de notificación y evaluación periódica. (Édgar Mercado, *op. cit.*, p. 51).

mente claros cuando México se convirtió en miembro —con excepción de ciertas disposiciones obligatorias. De hecho, la Organización no manejaba fondos directamente, carecía de mecanismos formales de coerción y jamás había acudido a resolver controversias en tribunales internacionales —lo que la distinguía de otros foros con los que México se había relacionado, como el FMI y el BM. El método con el que comprometía a sus miembros al cumplimiento era uno muy original que no hacía uso de un poder coercitivo o condicional: la “presión entre pares” o, en inglés —como es comúnmente conocida— *peer pressure*, que se basaba, brevemente —aunque se discutirá operativamente en el tercer capítulo—, en un periódico monitoreo entre los países miembros en condiciones de “igualdad”. El objetivo era el de garantizar el cumplimiento, por medio de una presión de tipo moral e intelectual dentro de algún tema o sector de la economía analizada.⁷⁷

El procedimiento de *peer pressure*, por tanto, pareció no tener implicaciones mayores para el nuevo miembro al carecer de mecanismos coercitivos. No obstante, como se notó después del ingreso, este método fomentó lentamente el establecimiento de políticas económicas orientadas en un mismo sentido, promoviendo, poco a poco, la “homogeneización” de las mismas entre los integrantes, en la que los cuerpos de la Organización, como estableció Marc Bonnefus, aunque encargándose de estudios meramente técnicos e interpretativos

⁷⁷ La “presión entre pares” o, como se le llama habitualmente, *peer pressure* podría ser considerada como la característica distintiva de la Organización. Al carecer de mecanismos coercitivos o condicionales, los países involucrados no sienten vulnerada su soberanía. Asimismo, en momentos de negociación, el diálogo y la discusión abierta con miras a lograr consensos facilitan la consecución de acuerdos. El problema que puede existir es que, al mismo tiempo, se crean espacios informales que conllevan a incrementar el riesgo de un juego político que no sería tan fácilmente identificable en el caso de que algún país decida no acatar alguna recomendación. México se ha valido de este recurso en varias ocasiones, como se verá más adelante.

y programas de un sinnúmero de temas, lograron poco a poco introducir —o, más bien, asimilar— en sus miembros las normas del consenso liberal.⁷⁸ Para ello, este analista afirma que

[...] la lenta acción de la persuasión recíproca [...] en los comités [...] se convierte en credo para los tomadores de decisiones bajo el consejo de sus asesores [...] y, para hallar la doctrina, basta con leer el contenido de sus escritos y escuchar sus discusiones.⁷⁹

Es menester mencionar que la estructura de la Organización, particularmente formada por un entramado de comités y grupos de trabajo, permitió a México manejar espacios de maniobra. No obstante, de ninguna manera ha sido el único en hacer esto: los países miembros han tenido la capacidad de escoger los comités en los que desean participar, aunque hay instancias donde todos deben asistir y acatar las recomendaciones. México, por su parte, decidió en un principio ingresar a quince.⁸⁰

⁷⁸ Los temas de los distintos comités varían desde los más generales de política económica —como el de los mercados financieros y los asuntos fiscales—, hasta otros como el de ayuda al desarrollo, de competencia, de cooperación técnica, de gestión pública, de inversiones internacionales y de empresas multinacionales. Éstos se forman de representantes provenientes de los países miembros, y entre ellos y los funcionarios del Secretariado, se suman más de 40 000 personas al año circulando en la Organización.

⁷⁹ Mark Bonnefous, "L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques", *Défense Nationale*, vol. 51, 7 (julio 1995), pp. 111.

⁸⁰ México se inició como miembro formal en el Comité de Acero; como invitado en el Comité de Examen Económico y Problemas de Desarrollo; y como observador en los siguientes: Comité de Movimientos de Capital y Transacciones Invisibles (CIME), Comité de Mercados Financieros (CFM), Comité de Comercio, Comité de Políticas para el Consumidor, Comité de Políticas y Legislación de la Competencia, Comité de Empleo y Asuntos Sociales (ELSAC), Comité de Políticas para el Medio Ambiente (EPOC), Comité de Agricultura, Comité de Educación, Comité de Política Científica y Tecnológica, Comité de Asuntos Fiscales y Comité de Industria (en Marisol Camacho, *op. cit.*, p. 5).

Así también, para ser parte de la Organización se debían profesar sus tres grandes valores: la economía de mercado, la democracia plural y el respeto a los derechos humanos. ¿Cómo se demostró que el nuevo miembro cumplía con estos requisitos? Es menester recordar que México, justo en el año del ingreso, sufrió la gestación de problemas de inestabilidad política y social de gran magnitud: el PRI continuaba en el poder y dio inicio el movimiento armado del EZLN, de reivindicaciones de las causas de los pueblos indios, en el estado de Chiapas. Curiosamente, justo “el 24 de marzo de 1994, un día después del asesinato de Luis Donald Colosio, el Consejo decidió por unanimidad que México cumplía con todos los requisitos”⁸¹ para convertirse en un miembro más en la Organización. Asimismo, en septiembre de ese año se añadió otro acontecimiento relacionado con la violencia política de nuestro país: el asesinato de José Ruiz Massieu. Aunque cabría preguntarse sobre la influencia que estos hechos tuvieron en la visión de los miembros de la OCDE —especialmente en cuanto al compromiso de la Organización sobre el respeto a la democracia—, no se habló prácticamente del tema.

En realidad, sí existieron varios cuestionamientos hacia México en el Consejo de la Organización —particularmente por parte de Francia, quien se opuso a la candidatura al sospechar del carácter realmente democrático del país ante su inestabilidad. Empero, sorprendentemente, todos estos hechos no afectaron la aceptación de México, que, al contrario, se constituyó como toda una bienvenida. Incluso, éste fue preferido a Corea del Sur, de la que se argumentó que aún no alcanzaba un régimen democrático consolidado. Sin duda, las razones de lo anterior pueden hallarse en la mano política estadounidense en el Consejo, ya que, interesado el gobierno de Estados Unidos en consolidar el modelo liberalizador en México y los alcances de

⁸¹ Isaías Aguilar Huerta y Jorge Márquez Pozos, art. cit., p. 14.

su apertura económica, presionó para lograr el “consenso” y, con ello, su aceptación. Además, el resto de los países vieron a México como la puerta al mercado estadounidense, por lo que mantenerlo como miembro pareció conveniente a todos ellos.⁸²

Es menester destacar, además, que para su ingreso, la OCDE pidió explícitamente un requisito que no estaba establecido de manera formal en ningún documento: su salida del Grupo de los 77 (G-77) y del Grupo de los 15 (G-15).⁸³ Así pues, en una carta que varios estudiosos calificaron de lamentable y que fue fechada el 14 de abril de 1994, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, anunció al presidente del G-77, el ministro de Asuntos Extranjeros de Argelia, que el gobierno mexicano “dejaría de participar en toda concertación de posiciones de países en desarrollo frente a los países industrializados”,⁸⁴ aunque, para matizar un poco lo anterior, más adelante estableció que “México seguiría defendiendo sus posiciones como país en desarrollo de acuerdo con su interés nacional”.⁸⁵

⁸² Eugenio Anguiano, “Relaciones mexicano-estadunidenses”, *El Universal*, México, 29 de enero de 1997.

⁸³ El G-77 fue creado como foro para coordinar las posiciones de los países del tercer mundo, en el seno de la UNCTAD I (1964), particularmente con la creación de los derechos especiales de giro (DEG) en el FMI. No obstante, desde entonces en los demás foros internacionales se propuso como un bloque de concertación en contra de las políticas intervencionistas de los países considerados “ricos” (en Enrique Ochoa Martínez, “El ingreso de México a la OCDE: Repercusiones en la política exterior mexicana hacia los países en desarrollo”, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana, México, 1996). El G-15, por su parte, se estableció en la IX Reunión Cumbre de los Países No Alineados realizada en Belgrado en 1989 como un foro de diálogo y consulta Sur-Sur para promover la cooperación económica, técnica y científica entre sus miembros (en “Inauguración de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del G-15”, México, 31 de octubre de 2000).

⁸⁴ Carta de Manuel Tello al Presidente del G-77 el 14 de abril de 1994, en Leandro Arellano, art. cit., p. 195.

⁸⁵ *Loc. cit.* (Finalmente, nuestro país siguió siendo miembro del G-15 y, actualmente, éste está conformado por los siguientes 19 países de Amé-

Una de las implicaciones más directas de la entrada de México al “club” que reunía a los países desarrollados, fue que varios programas internacionales —que beneficiaban al país en su calidad de sujeto de crédito de cooperación— fueran cancelados, particularmente con respecto al Sistema General de Preferencias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).⁸⁶ También, se renunció a otras ventajas, como las de otros acuerdos arancelarios favorables o de apoyo productivo y tecnológico para los países en desarrollo en foros como la UNESCO, la OMPI, la ONUDI y la FAO.⁸⁷ Además, se colocó al país en una posición incómoda en foros internacionales, pues con ellos se “había sentado” tradicionalmente junto a los países en desarrollo.⁸⁸ Dentro de la administración pública mexicana, lo precedente se reflejó en la desaparición del entonces Departamento de Cooperación de la SRE, mientras que el Instituto Mexicano de

rica Latina y el Caribe, Asia y África: Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Egipto, India, Indonesia, Irán, Jamaica, Kenia, Malasia, México, Nigeria, Perú, Senegal, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabwe (en “Inauguración de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del G-15”, México, 31 de octubre de 2000).

⁸⁶ La utilidad de la UNCTAD para México tenía que ver con su papel en la regulación en la producción de básicos a través de acuerdos internacionales para, de esta manera, estabilizar los precios y crear un margen de ingresos externos a los países en desarrollo. La UNCTAD permitía a México ser considerado como sujeto de crédito de cooperación, y su entrada a la OCDE significó la cancelación de programas de cooperación bilateral con países como Alemania y Francia (véase Óscar Hernández Santiago, *Crítica al ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en el marco de la diplomacia económica externa bajo la administración salinista*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1996, p. 149).

⁸⁷ Alfredo Pérez Bravo e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional: La diplomacia internacional y la experiencia mexicana*, México, PNUD/SRE, 1998, p. 119).

⁸⁸ Christian Schricke, “México 25th Member of the OECD”, *The OECD Observer*, 188 (junio-julio de 1994), p. 7.

Cooperación Internacional se convirtió en una simple Dirección.⁸⁹

Puede decirse, brevemente, que la decisión de ingresar a la OCDE podría considerarse como una acción soberana, aunque bajo ciertos condicionamientos. Con ello, la OCDE comenzó en parte a influir no solamente en el rol que nuestro país debía desempeñar en el escenario internacional —y que, más puntualmente, le alejó de aquellos países en desarrollo que abiertamente se mostraban opuestos a las políticas de los países de la OCDE y proponían otras perspectivas de economía política en varios foros internacionales—, sino también en su desarrollo interno. Las implicaciones negativas del ingreso a una Organización que a veces se proponía como una simple escuela técnica, pues, fueron decisivas: simbólicamente, significaron que México había preferido “migrar al Norte”; técnicamente, había perdido varios programas de asistencia y foros de negociación para su desarrollo.

1.2.2. Las reglas básicas de la Organización: condicionantes claras

Las principales Actas que México aceptó sin reserva alguna fueron, como explicó Marisol Camacho, las siguientes:

[...] La *Convención* de la OCDE; las *Reglas de Procedimiento*; el *Reglamento Financiero* y las reglas aplicables a la determinación de las contribuciones de los países miembros; las *Actas* que contienen los términos de referencia de los comités y grupos de trabajo donde participan todos los países miembros; y las *Actas* sobre las reglas aplicables a las diferentes categorías del

⁸⁹ Eduardo Gómez. “Algunas consideraciones sobre los derechos y obligaciones de México como miembro de la OCDE”, *Idea Económica*, 4 de febrero de 1995.

personal de la Organización. A su vez, los países miembros de la Organización se comprometen a adoptar por consenso los siguientes tipos de instrumentos: las *declaraciones*, que son expresiones de voluntad política; las *recomendaciones*, que son compromisos formales pero no vinculantes; y las *decisiones*, que son compromisos jurídicos.⁹⁰

Por su parte, los compromisos de los distintos comités en los que tuvo participación resultaron muy diversos y vincularon a diferentes dependencias del gobierno mexicano según el tema.⁹¹ En breve, puede señalarse que estas normas no fueron tan complicadas de cumplir y, de hecho, se redujeron prácticamente al mejoramiento de la coordinación del aparato público mexicano, lo que se percibió en ese entonces como un cambio deseable por sí mismo. Por ello, no parecieron implicar grandes retos, pues fueron demasiado generales y poco inmediatas, destinadas básicamente al mejoramiento de la gestión del Estado mexicano aunque, eso sí, con un claro tinte liberalizador. Como el contexto internacional, ade-

⁹⁰ Marisol Camacho, *op. cit.*, p. 11.

⁹¹ La Secretaría de Desarrollo Social debía aplicar varias medidas para proteger el medio ambiente; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal aceptaba varios compromisos en materia de energía nuclear; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Sagarh) tenía que normalizar el etiquetado de frutas, verduras y cereales; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes intercambiaría información sobre operaciones de embarque y liberalización del comercio marítimo; la Secretaría de Educación Pública (SEP) trataría de incrementar la competitividad de la educación; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) aplicaría medidas tendientes a mejorar la capacidad productiva y el nivel de pleno empleo con condiciones laborales aceptables; la Secretaría de Turismo permitiría la libre competencia de la industria turística; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) generaría estadísticas sobre el gasto en esta materia e indicadores sobre capital humano y; el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) entregaría la información confiable a los demás grupos de trabajo (véase Óscar Hernández, *op. cit.*, pp. 133-141).

más, mostró la tendencia a encaminarse hacia su integración al “consenso liberal”, nuevamente, no se percibió que la entrada a la Organización fuera realmente costosa por sí misma. A la SRE, pues, se le otorgó la responsabilidad de coordinar todas las áreas y, por su parte, la entonces Secofi y la SHCP —con tareas sobre liberalización comercial y financiera— tuvieron que someterse a varios compromisos definidos.

Por último, el país se comprometió a dedicar anualmente una parte de su presupuesto a la OCDE como su cuota de membresía. Esta cantidad se calculó según el PIB del país, el tipo de cambio y el número de habitantes.⁹² Si bien estos indicadores se consideraron legítimos para calcular el tamaño de la economía en ese momento, provocaron que el pago de México a la OCDE fuera relativamente alto en comparación con otros miembros.

Formalmente, el proceso de adhesión de nuestro país inició a partir de la Reunión Ministerial del 2 y 3 de junio de 1993, cuando los miembros del Consejo aceptaron que México era el mejor candidato para el inicio de la apertura. En este foro se estableció, además, que se examinarían los términos del ingreso de nuestro país, a partir de la coordinación del Consultor Jurídico de la OCDE, Christian Schricke, y del titular del Grupo Técnico Intersecretarial (GTI) en México —que, bajo la coordinación especial de la SRE, dirigió el proceso. Fueron 14 dependencias del poder ejecutivo mexicano las que prepararon, además, el análisis jurídico de compatibilidad entre las Actas de la OCDE y la legislación mexicana.⁹³

⁹² Según Maribel Ramírez Coronel, los criterios para fijar las cuotas tampoco fueron del todo claros, pero se consideraba tanto el PIB como el número de habitantes. La cuota que debía dar nuestro país se calculaba con una fórmula que consideraba el PIB de años anteriores, pero también, como era en dólares, se ajustaba al tipo de cambio (en “Revisará la OCDE avances y obligaciones asumidas por México a su ingreso”, *El Nacional*, México, 12 de marzo de 1996, p. 21).

⁹³ Édgar García Mercado, *op. cit.*, p. 51.

El Código de Liberalización de Movimientos de Capital y el Código de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles fueron los dos principales documentos más revisados,⁹⁴ además las Actas sobre Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales.⁹⁵ Estos han sido instrumentos jurídicos por los cuales los miembros se han comprometido en un proceso de liberalización progresiva bajo tres principios: la no discriminación, el trato nacional y el trato equivalente.⁹⁶

⁹⁴ Estos Códigos son decisiones del Consejo —legalmente obligatorias— tendientes a lograr la liberalización progresiva de todas las operaciones en este dominio. Los miembros harán todo lo que esté en sus manos para cumplir estas obligaciones y serán sometidos periódicamente a exámenes y notificaciones para establecer su avance en la materia, en la medida en que tengan reservas. Los compromisos específicos que México adquirió frente a los Códigos de Liberalización fueron: 1) permitir a los países de la OCDE el establecimiento de aquellos intermediarios financieros no sujetos a cuotas de mercado bajo el TLC, durante el periodo de transición (almacenadoras, casas de cambio, uniones de crédito y afianzadoras); 2) revisar en 1998 la posición de discriminación de nuestro país respecto al establecimiento de instituciones financieras a cuotas de mercado bajo el TLC (bancos, casa de bolsa, factoraje, arrendadoras y sociedades financieras de objeto limitado); 3) revisar periódicamente y a partir de 1996 la posición de México frente a estos Códigos.

⁹⁵ Las Actas sobre Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales son 12 documentos (4 decisiones, 6 recomendaciones, una declaración y un acuerdo). De ellas, la de mayor alcance es la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales adoptada en junio de 1976, mientras que las demás se relacionan con los aspectos de procedimiento, como los requisitos de notificación, revisión y consulta. Este documento contiene 4 elementos: *a*) Lineamientos para las empresas multinacionales, para que cumplan con las políticas del país huésped; *b*) Instrumento sobre incentivos y desincentivos a la inversión internacional a través de consultas y trabajos analíticos que fomenten la transparencia; *c*) Instrumento sobre requisitos conflictuales impuestos a empresas multinacionales, a través de la elaboración de consultas para minimizar los requisitos contradictorios a empresas multinacionales; *d*) Instrumento de trato nacional, por el que cada país concederá a los inversionistas de otros países de la OCDE un trato no menos favorable que el que aplica para sus propios inversionistas.

⁹⁶ La “no discriminación” tiene que ver con que las medidas de liberalización deben aplicarse a todos los países miembros sin posibilidad de

1.2.3. La apertura comercial y financiera de México: el candidato perfecto

De la evaluación legislativa para los temas de medio ambiente y, después, para los referentes a los códigos de inversión e instrumentos de inversión —en febrero de 1994—, se concluyó que, gracias a los cambios legislativos en 1992 para adaptar las leyes mexicanas a las estipulaciones del TLCAN, no había necesidad de reformar ninguna ley para cumplir con los requisitos de la Organización. México, finalmente, ya había liberalizado aproximadamente 90% de sus actividades comerciales y financieras para con sus socios de América del Norte.⁹⁷

Desde 1989, en el marco de las reformas económicas, México había modificado el Reglamento a la Ley de Inversión Extranjera de 1973, que era considerada como muy restrictiva y poco estimulante para las inversiones. A partir de 1993, modificó también la misma Ley de Inversión Extranjera para permitir el aumento de los flujos de capital para inversionistas de todos los países —a los que otorgó mayor seguridad, incluso más allá de lo que el TLCAN hubiese requerido. Asimismo, para avivar los intercambios comerciales y promover las exportaciones mexicanas, el arancel promedio se situó unilateralmente en solamente 10%, convirtiéndose nuestro país en uno de los más abiertos del mundo. También, se

concesiones. El “trato nacional” otorga el mismo trato a las empresas extranjeras que a las nacionales de un Estado determinado. Por último, “el trato equivalente”, relacionado con el Código de Operaciones Corrientes Invisibles, regula aspectos sobre el establecimiento de sucursales y agencias de empresas extranjeras en el campo financiero, bancario y de seguros (en Pierre Poret, “México and the Codes of Liberalisation and Current Invisible Operations”, *The OECD Observer*, agosto-septiembre de 1994).

⁹⁷ Véase la *Revisión Económica de la OCDE a México 1992*, París, OCDE, Comité de Estudios Económicos, 1992.

reformaron algunos artículos de la Constitución —particularmente el Artículo 27— para promover la movilidad de capital y el interés extranjero en participar en la economía mexicana. Con ello, se modificó la propiedad comunal, así como la ejidal, para que en ellas pudiesen involucrarse personas físicas o morales.⁹⁸

En términos de política económica, el gobierno mexicano había adquirido numerosos compromisos inclusive antes de que considerase la posibilidad de volverse un miembro de la OCDE: mantener un sistema fiscal competitivo; controlar estrictamente el gasto público; reducir la deuda externa; continuar con la venta de empresas públicas, y promover las exportaciones, la desregulación y las inversiones. Cuando el país ingresó a la Organización, pues, lo hizo como un país con libre convertibilidad de su moneda, tanto para las transacciones corrientes como para las de capital.⁹⁹ Con esto, México fue considerado un gran candidato.

⁹⁸ A pesar de estos cambios, que parecieron sumamente significativos para la realidad mexicana, sorprendentemente no dio como resultado un flujo de capital extranjero hacia el campo, como el gobierno había previsto. Para un análisis de esta reforma y de sus impactos, puede confrontarse el libro de Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, especialmente el capítulo III: "El reparto de la tierra" (pp. 53-111).

⁹⁹ Según Christian Schricke, desde 1946 —quince años antes que la mayoría de los países de la OCDE—, el peso mexicano ya tenía libre convertibilidad en pagos y transacciones internacionales. Así pues, el país acató el Artículo VIII de los acuerdos del FMI. De manera distinta que prácticamente todos los países latinoamericanos, México impuso controles de capital estrictos solamente inmediatamente después de la crisis de 1982 —aunque permitió un mercado de cambio algo controlado de agosto de 1982 hasta noviembre de 1991— para controlar la volatilidad en la tasa de cambio del peso. Después, se adoptó una banda de flotación hasta la crisis financiera de 1994, con la que se dejó al peso en libre flotación (Christian Schricke, art. cit., p. 2).

I.2.4. Algunas restricciones constitucionales y resultado de acuerdos: las "reservas"

El documento formal de la adhesión de nuestro país se tituló Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la OCDE.¹⁰⁰ Los compromisos que aceptó con el ingreso resultaron problemáticos en algunas ocasiones, ya que se opusieron a las estipulaciones de las leyes mexicanas de comercio e inversión extranjera vigentes hasta la fecha del ingreso, tanto constitucionales como resultado de algunos acuerdos internacionales. Asimismo, ya que se comprometió a otorgar un trato no discriminatorio a los miembros de la OCDE "en la medida en que las condiciones económicas, políticas y legales lo permitieran",¹⁰¹ se mantuvieron algunas otras restricciones.

México utilizó el recurso de reserva en los Anexos II y III de la Declaración del Gobierno Mexicano sobre la aceptación de sus obligaciones. Éstos incluyeron, exactamente, las disposiciones en torno a los dos códigos referentes a la liberalización de capitales.¹⁰² Sobre las adquisiciones extran-

¹⁰⁰ Leandro Arellano, art. cit., p. 195.

¹⁰¹ *Loc. cit.*

¹⁰² Con respecto al Código de Liberalización de Movimientos de Capital, las reservas de México concernieron a las siguientes operaciones: 1) la inversión directa, con ciertas limitaciones dependiendo de las regulaciones de cada sector económico, pero prohibiendo más de 49% de la adquisición de los activos de una empresa mexicana con fondos de más de 25 millones de dólares; 2) la adquisición de bienes raíces por extranjeros no residentes; 3) los instrumentos del mercado financiero mexicano; 4) la compra de activos domésticos por parte de no residentes dentro de la legislación prevista para la inversión directa; 5) las operaciones en moneda doméstica, así como bonos de deuda, préstamos por instituciones financieras no residentes a instituciones residentes y apertura de cuentas por las primeras; 6) las operaciones financieras en moneda extranjera en otros países, excepto por operaciones relacionadas con el comercio internacional y; 7) la compra de instrumentos financieros en el extranjero con bonos de empresas residen-

teras de bienes raíces, las restricciones fueron justificadas por el gobierno mexicano con base en “requisitos constitucionales”. Las otras limitaciones fueron explicadas por la intención de otorgar protección a los ahorradores nacionales y de mantener el orden dentro de las condiciones de los mercados de cambio y de dinero. Se argumentó, además, que el país requería de una liberalización gradual —aunque ya había ocurrido el proceso de liberalización principal— que le diera ciertos mayores márgenes de adaptación. Finalmente, en total, México en 1994 era el país que más reservas a los diferentes instrumentos había solicitado.¹⁰³

Así pues, para 1994, solamente a las instituciones incorporadas a la legislación mexicana —y, por tanto, bajo el control directo de supervisores locales— se les permitiría proveer los servicios financieros en el país. Sobre la obligación de dejar a los países de la OCDE el establecimiento en territorio mexicano y con trato preferencial de intermediarios financieros —dada la existencia de cuotas de mercado especiales para el TLCAN—, se negoció que se dejaría discriminar a los bancos, casas de bolsa, factoraje, arrendadoras y sociedades financieras, con un límite que se fijó para el año de 1998.¹⁰⁴ Con ello, se dio lugar a reservas producto de las restricciones derivadas del TLCAN.

tes. Sobre los servicios financieros, en el Código de Liberalización sobre Operaciones Invisibles, nuestro país reservó para sí mismo y para sus nacionales las siguientes operaciones: 1) el aseguramiento de bienes de tránsito internacional; 2) los seguros de vida ofrecidos en México; 3) los seguros para coches y barcos registrados en el país o propiedad de un mexicano residente, así como sus seguros de crédito; 4) el servicio de pagos, de inversión, de depósitos y de manejo de cuenta y; 5) el establecimiento de sucursales y agencias, así como los servicios de asesoría (véase Pierre Poret, art. cit., pp. 3-6).

¹⁰³ Efraín Campos, *op. cit.*, p. 134.

¹⁰⁴ Entre las instituciones financieras a las que ya no se permitiría reglar el principio de no discriminación están las casas de cambio y las aseguradoras (en Santiago Hernández, *op. cit.*, p. 134).

Aunque pareció que las reservas fueron muchas y el mercado mexicano demasiado restrictivo, se hizo evidente que, en realidad, la entrada en vigor del TLCAN ya había significado la eliminación de prácticamente todos los controles. Para presionar por la liberalización completa, no obstante, se acordó dejar pasar un periodo de transición desde el 1º de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1998, fecha en que se extenderían a los miembros de la OCDE las ventajas concedidas a Estados Unidos y Canadá.¹⁰⁵ No obstante, la formalización de cada uno de los acuerdos de liberalización requirió, además, de la negociación por casos entre el conjunto de los sectores involucrados, lo que le bajó dinamismo, además de que implicó diálogos bilaterales que permitieron a México un margen de maniobra aún mayor.

En marzo de 1994, el Consejo de la OCDE —a pesar de las reservas, “limitadas en amplitud y número”— decidió, por unanimidad, que México cumplía con todos los requisitos. Para el mes de mayo, después de ser ratificado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, fue depositado en poder del Gobierno de la República Francesa.¹⁰⁶

I.3. CONCLUSIONES SOBRE EL NACIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN: CONVERGENCIA DÚCTIL PERO VENTAJOSA

Puede concluirse en este primer capítulo que el ingreso en mayo de 1994 a la OCDE resultó de la convergencia entre los principios de la Organización y los objetivos de la política económica mexicana. Éste, no obstante, no fue un cambio

¹⁰⁵ Entrevista con Tomás Olvera, director general de Organismos de Cooperación Económica y Desarrollo de la SRE, México, 29 de octubre de 2001.

¹⁰⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de julio de 1994. pp. 2-20.

tajante por sí mismo, sino resultado de un proceso histórico basado en las modificaciones en la política económica exterior del país a partir de las crisis de la década de los años ochenta en México y en las nuevas necesidades de una organización que necesitaba recuperar su identidad y revitalizar su legitimidad al término de la guerra fría. Por tanto, el contexto permitió que existiera no solamente la capacidad, sino la voluntad política de ambos actores internacionales —y, dentro de la OCDE, la participación destacada de Estados Unidos como “gran patrocinador”— para profundizar una relación “México-OCDE” que ya había empezado a gestarse varios años antes.¹⁰⁷

Asimismo, es menester señalar que el inicio de esta “relación doble” se derivó de cierta coincidencia en tiempo, espacio e intereses de ambos actores internacionales, pero no estuvo libre de contradicciones: esta fue posible gracias a que México se mostró como compatible con los principios de la OCDE, pese a poseer algunas características disímiles que lo acercaban más a otros foros de países con un grado de desarrollo relativo menor. En este punto, más que las explicaciones estructurales, tiene cabida un análisis individual, ya que las personalidades en el gobierno mexicano —particularmente el entonces presidente Salinas— tuvieron mucho que ver en el proceso de ingreso a la OCDE. Las acciones del gobierno fueron, de esta forma, proyectadas y recibidas como si fuesen logros de esa administración pero, por otra parte, disimularon contradicciones sobre la realidad política, económica y social de México que, con el paso del tiempo, no tardarían en manifestarse.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Entrevista con Chris Brooks, director del Comité de Relaciones Públicas, OCDE, 1° de abril de 2003.

¹⁰⁸ Entre ellas, pudiesen citarse el levantamiento en Chiapas, la crisis económica y la profunda desigualdad social.

El gobierno mexicano por años preparó el terreno para ingresar al “mundo desarrollado y moderno”, aunque no precisamente a través del combate a las desigualdades económicas entre su población ni hacia sus contrapartes. Más bien, adoptó una política económica acorde con la de los países desarrollados —es decir, la liberalización y la apertura económicas— con modificaciones normativas y regulatorias. Esto, como se verá a lo largo de la investigación, provocó ciertas limitaciones en la relación OCDE-México.

Con respecto a las condicionantes sobre la profundización de la relación, puede decirse que no solamente los compromisos escritos concretaron el ingreso, ni tampoco las meras funciones “técnicas” de la OCDE. Más que nada, fueron algunas condiciones informales, lo mismo que las implicaciones políticas de los nuevos compromisos, las que llevarían al país a efectuar ajustes políticos y económicos —tanto internos como externos—, que cambiarían de cierta manera su devenir futuro. En los hechos, fueron los mecanismos en los que operaba la OCDE —mucho más que sus reglas formales— los que dictaron las condiciones bajo las que México ingresó y los que, además, se reflejarían después en la naturaleza de la participación mexicana.

En el segundo capítulo se estudiará la incidencia de la participación de México en la Organización, pero esta vez reflejada a lo largo de los diez años en que ha sido miembro. Se analizará, pues, su evolución y consecuencias para la OCDE hasta el año 2003, en que esta última ha experimentado ya cambios considerables y cuenta con 30 miembros.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Después de la entrada de nuestro país ingresaron la República Checa (1995), Corea del Sur (1996), Hungría (1996), Polonia (1996) y la República Eslovaca (2000). Cabe mencionar que la investigación finaliza básicamente en mayo de 2003, momento en el cual la posición de México volvió a modificarse tras la reapertura de las oficinas de la Representación en París, Francia.

II. LA INCIDENCIA DE MÉXICO EN LA OCDE: UNA EVALUACIÓN

La globalización se aproxima a cumplir eficazmente su principal consigna: acrecentar la hegemonía de los grandes centros de poder en la toma de decisiones a nivel mundial [...] y [...] los beneficios de la actual distribución del ingreso mundial [...] Para que ello se logre, las elites de gran capital financiero internacional necesitan inducir una serie de [...] reformas institucionales tanto al interior de los países del centro como al interior de los países de la periferia mundial, a través de la transnacionalización de la figura del Estado.¹

Si bien el momento del ingreso, discutido en el primer capítulo, dio el punto de partida a la relación doble entre México y la OCDE y otorgó a ambas partes tanto oportunidades como compromisos, el tiempo ha sido un factor para matizar semejante interacción. Por ello, su análisis desde 1994 hasta la fecha resulta sumamente útil. En este segundo capítulo, pues, se evaluarán y clasificarán las principales actividades que la OCDE ha ido realizando y, específicamente, la posición que

¹ Rina Mussali Galante, *El desencuentro americano: México y Estados Unidos en la globalización*, México, Instituto Mora, 2000, p. 117.

México ha adoptado. Así, se identificará su capacidad para moldear las decisiones en este foro internacional en búsqueda de su interés nacional para evaluar, de este modo, su incidencia real.

Siendo nuestro país uno que, sin tener el poder económico y político para dirigir el curso de la agenda económica internacional, puede ejercer cierta incidencia, es interesante evaluar su participación en una organización internacional de las características de la OCDE. El tamaño medio de la economía mexicana, lo mismo que su diplomacia y su posición en el mundo, permitieron que México haya figurado en mayor o menor medida en este foro internacional. Para buen número de funcionarios de la Organización, de hecho, nuestro país ha logrado ser relevante a lo largo del tiempo en la naturaleza de su estructura y de su forma de operar, a tal punto de constituirse inclusive un parteaguas en su historia.² Lo cierto es que, aunque la mayoría de los acontecimientos han estado más allá del alcance de las capacidades y los intereses mexicanos, la huella de nuestro país ha quedado efectivamente marcada.

Para efectos del análisis de la participación de México en la OCDE de 1994 hasta el 2003 resulta útil distinguir, como lo hizo Francisco Suárez Dávila, dos tipos de órganos en la Organización según los temas que tratan y la naturaleza de sus decisiones: los “órganos de política” y los “comités sectoriales”.³ Cabe mencionar que este capítulo —lo mismo que

² Según Gabriela Ramos, directora del Centro OCDE para América Latina en México, el ingreso y la participación de nuestro país “dio nuevos bríos a la Organización, promoviendo la apertura y la reforma de la misma”, constituyendo un punto de ruptura con el pasado (entrevista, Directora del Centro de la OCDE para México y América Latina, México, 19 de octubre de 2001).

³ En los “órganos de política” pueden tomarse decisiones o recomendaciones de carácter obligatorio, ya que los Estados poseen una representación soberana. En los “comités sectoriales” se siguen generalmente crite-

el tercero— no está organizado en forma cronológica, sino de acuerdo con las actividades en las que nuestro país ha tenido relevancia.

En el primer apartado de este segundo capítulo se analizará la posición de México en las actividades principales de la OCDE, centradas, como se verá, en sus “órganos institucionales y de política”, que están encabezados por el Consejo —en el que participan los representantes de los Estados miembros a través de reuniones, de las cuales la más importante es la que se realiza anualmente a nivel ministerial. En el segundo apartado, por su parte, se estudiará la relevancia de nuestro país en los principales temas discutidos en la OCDE, que generalmente se tratan en los comités sectoriales y, si adquieren más peso, pueden llegar incluso a nivel del Consejo. La intención es verificar si el país logró ver reflejados sus intereses en los temas que más le interesan y evaluar si tuvo o no alguna incidencia simbólica y práctica, además de identificar los países miembros con los que se ha alineado en las negociaciones.

II.1. MÉXICO EN LOS ÓRGANOS INSTITUCIONALES Y DE POLÍTICA DE LA OCDE

Los “órganos institucionales y de política” de la OCDE son aquellos cuerpos encargados de las actividades centrales de la Organización, que —como su nombre lo indica— tienen una naturaleza eminentemente política e institucional y son,

rios de evaluación por *peer pressure* o a través de estudios periódicos. Ambos órganos cristalizan la meta de la labor diaria de la OCDE: internacionalizar las agendas nacionales de política pública para identificar aquellas que son más benéficas, a las que se llaman “las mejores prácticas” (en Francisco Suárez Dávila, “Whither the OECD: A New Member’s View”, París, OCDE, 2000, p. 2).

particularmente, el Consejo Ministerial, el Consejo de Embajadores, el Comité Ejecutivo,⁴ los comités dependientes del Consejo —como el de Presupuesto o el de Ayuda al Desarrollo— y los centros de la Organización —particularmente el Centro de Cooperación con No Miembros (CCNM) y el Centro de Desarrollo.⁵

Los “órganos de política” son interesantes para México porque en ellos se discuten los temas propios de la institución y se adoptan por consenso algunas resoluciones. Estas últimas pueden llegar a tener un peso político considerable e, incluso, convertirse en vinculantes para los gobiernos de los países miembros —a partir de ciertas decisiones, códigos y lineamientos o *guidelines*—, aunque no existan mecanismos formales de coerción. Si bien se trata de una institución eminentemente técnica y con un enfoque económico y —con menor importancia— social, muchas diligencias multilaterales de tipo político se han realizado en el seno de la Organización, no solamente con respecto a sus actividades institucionales propias, sino también a través de decisiones que vinculan a los Estados miembros e, incluso, al curso de la comunidad

⁴ Este órgano está, a su vez, dividido en directorados y se encarga, especialmente, de facilitar y preparar las tareas del Consejo (Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001).

⁵ Existen varias instituciones vinculadas con la OCDE —que juntas se conocen como “el sistema OCDE”—, de las cuales las principales son la Agencia Internacional de Energía (IEA), a la que nuestro país no pertenece por considerar que los asuntos energéticos deben ser discutidos sin la presión de otros países —en 1999, de hecho, la delegación mexicana reiteró a la IEA la clara decisión del gobierno de no formar parte, por los inconvenientes e impedimentos constitucionales sobre la liberalización del sector energético; la Agencia de Energía Nuclear (NEA); el Centro de Desarrollo (DC) y el Centro para el Desarrollo e Innovación Educativa (CERI). En éstos no se profundizará demasiado —con excepción del DC y del CERI—, pues nuestro país ha preferido mantenerse al margen o tener una participación poco relevante (*cf.* OECD, *The OECD in the 1990's*, París, OCDE, 1994, pp. 18-42).

internacional en su conjunto.⁶ Se ha manejado la idea de que la OCDE no es un foro de negociación —sino sólo uno de intercambio de experiencias—, pero la evidencia empírica ha mostrado que buena parte de la agenda que se discute actualmente en otras organizaciones internacionales —particularmente en Naciones Unidas (NU) y en la Organización Mundial del Comercio (OMC)— es debatida previamente en su seno.⁷ Esto es porque en la OCDE, al incluir a los Estados más poderosos del planeta y con un nivel de desarrollo mayor, pueden expresarse fácilmente los puntos de vista de los países del Grupo de los 7 (G-7),⁸ con la facilidad de llegar a acuerdos comunes gracias a su limitada membresía. Como sus miembros cuentan con condiciones similares de desarrollo, la OCDE permite que éstos expresen las diferencias de sus proyectos económicos con la posibilidad de buscar el consenso, existiendo tradicionalmente dos grupos informales que son fácilmente identificables dentro de las negociaciones: el de los países que hoy forman parte del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y el de los países que constituyen actualmente la Unión Europea (UE).⁹

⁶ OECD, *Annual Report*, París, OCDE, 2003.

⁷ Entrevista con Tomás Olvera, director general de Organismos de Cooperación Económica y Desarrollo de la SRE, México, 29 de octubre de 2001.

⁸ El G-7 incluye a los países de tradición capitalista más poderosos del mundo. Estos son Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia (en Francisco Suárez Dávila, "Los países en desarrollo y el sistema financiero internacional: 25 años de esperanza, frustración y algunos logros modestos", Comercio Exterior, ...)

⁹ El primer "grupo", identificado como Foro APEC, incluye a Estados Unidos, Japón, Canadá, Corea, Australia, Nueva Zelanda y, casi siempre, México, y representa 65% del presupuesto de la Organización —los dos primeros cubren casi 50% del presupuesto total de la OCDE. El segundo grupo, aunque cubre sólo 35% del presupuesto, presenta una posición cohesionada por razones obvias, incluyendo a los países europeos. Aunque no es posible generalizar, en la mayoría de los casos tratados por la OCDE, el

Así pues, resulta interesante saber si a México benefició participar en estas discusiones en condiciones de igualdad con los demás Estados —gracias a la forma de operación de la institución— y si adoptó una posición que, sin dejar de alinearse a los países industrializados, le permitiese poseer cierto margen de maniobra política. En la siguiente sección, pues, se evaluará con detenimiento la incidencia de nuestro país, primero en las actividades propias de la OCDE y después en las principales negociaciones que se han efectuado en su seno.¹⁰ Cabe recordar, sin embargo, que las decisiones que finalmente fueron adoptadas en la OCDE dependieron del consenso de todos los miembros, y México —prácticamente en

Grupo APEC suele defender políticas tendientes hacia la liberalización comercial, mientras que el Grupo UE tiene una posición generalmente más proteccionista (entrevista con Francisco Suárez Dávila, antiguo representante permanente de México ante la OCDE, México, 1º de marzo de 2002). Lo anterior se debe, quizá, a su origen y a la diferencia conceptual entre ambos grupos. La UE es una unión regional cuyo objetivo es el desarrollo de sus miembros, mientras que APEC no tiene ni siquiera la calidad de un “acuerdo”, sino es simplemente un foro de discusión y cooperación técnica que resulta de la concepción de un “regionalismo abierto” —es decir, busca simplificar el camino a la liberalización multilateral. Hay varias diferencias entre ambos grupos que se han manifestado en la OCDE y, después, en la OMC: en temas como el acero —después de que el gobierno de Estados Unidos anunció que restringiría su importación—, los subsidios agrícolas —aunque ambos pretenden mantenerlos— y la importación de productos genéticamente modificados —tras la decisión de la UE de prohibir su importación. México, si bien pertenece a APEC, se ha alineado con los países europeos cuando percibe que el resto de los países miembro pretende, por ejemplo, discutir medidas de liberalización irrestrictas.

¹⁰ Para seleccionar las principales negociaciones que han sido efectuadas en el seno de la OCDE, el criterio fue el de, con base en las entrevistas realizadas y en las fuentes consultadas, identificar las citadas más frecuentemente o, también, las que tuvieron mayor impacto dentro del debate público de nuestro país o en los pasillos de la Organización. No obstante, aquello de lo que no se habla puede dar una idea de los temas en los que México no ha figurado, al menos públicamente.

todas las ocasiones— aceptó más bien la postura preferida por la mayoría para facilitar las negociaciones. Por tanto, más bien se evaluará la pequeña o gran contribución que se debió a México dentro del proceso en que se discutió un tema o se tomó una decisión.

II.1.1. La contribución de México en las actividades institucionales de la OCDE

Las “actividades institucionales” de la OCDE son aquellas de las que ha dependido su funcionamiento como organización internacional, pues de ellas ha dependido su vida administrativa y cotidiana. Entre las más importantes en los diez últimos años pueden citarse las Reuniones Ministeriales —el foro principal de la OCDE, que se lleva a cabo una vez al año—, la discusión del presupuesto de la Organización, los Foros OCDE —que se llevan a cabo anualmente a partir de 1999 y que son abiertos al público, principalmente de los países en desarrollo— y las cuestiones concernientes a las instalaciones de la misma —ya que, por su estructura dividida en directorados y comités según el tema que se trate, son importantes. ¿Cuál ha sido el papel de México en estos asuntos, así como en los tres órganos principales de la Organización: el Secretariado, el Comité Ejecutivo y el Consejo?

El Secretariado, encabezado por el Secretario General,¹¹ es el órgano operativo de la OCDE y está integrado por profesionales especializados en las distintas áreas para preparar cada tema que se pretende analizar, en “áreas especializadas [...o direcciones...] que corresponden en general a las principales

¹¹ Este cargo está representado actualmente por el Sr. Donald Johnston, de Canadá, quien fue reelecto por otro periodo de cinco años el 1º de julio de 2001 (OECD, *Annual Report*, París, OCDE, 2002).

Secretarías o Ministerios de los países miembros”.¹² A través de él, se apoyan y coordinan las actividades de los más de 150 comités y grupos de trabajo que, a su vez, elaboran las investigaciones, organizan las reuniones y formulan las recomendaciones a los funcionarios involucrados en los países miembros.¹³ A lo largo del tiempo, el gobierno de México ha tratado de desarrollar inclusive una relación personal por parte de funcionarios mexicanos de alto nivel —y hasta el mismo Presidente de la República— con los principales responsables de la OCDE y, principalmente, con su Secretario General. Esto se tradujo en la realización de un buen número de visitas presidenciales y en la invitación de este último a territorio nacional —con el objeto de que México, con una participación de alto nivel, figurase lo más posible.¹⁴ También, un

¹² Cutberto Hernández Legorreta, *Los programas de ayuda al desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: un análisis*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1997, p. 9.

¹³ La OCDE se ha ganado el prestigio de ser una organización internacional eficaz al poseer una estructura “triangular” que facilita una coordinación flexible entre el Consejo, los Comités y los Directorados. El Consejo cuenta con los siguientes “órganos subsidiarios”: el Comité Ejecutivo, el Comité Ejecutivo en Sesión Especial, el Comité de Cooperación con Países No Miembros, la Junta Asesora del Centro de Desarrollo, el Comité de Relaciones Públicas e Información, el Comité de Presupuesto, el Comité de Fondo de Pensiones, y el Comité de Enlace con las ONG (para una información más detallada del funcionamiento y la composición de cada uno de los órganos de la OCDE, se recomienda consultar el sitio de Internet de la Organización: <http://www.oecd.org>).

¹⁴ El Secretario General de la OCDE ha recibido la visita de todos los mandatarios en México desde su ingreso. Ernesto Zedillo asistió en septiembre de 1997, mientras que el secretario Donald Johnston fue a México en febrero de 1998 y se entrevistó con la mayor parte del gabinete económico y social. Por su parte, Vicente Fox —apenas fue “candidato electo” en el 2000— visitó la OCDE aprovechando su gira por Europa y, de hecho, se reunió de nuevo con el Secretario General en noviembre de 2002 (esta información fue obtenida de los comunicados por Internet de las oficinas

promedio de 200 funcionarios mexicanos de alto nivel por año han hecho acto de presencia en la sede de la OCDE, con el objeto de dar a conocer sus programas, aumentar los contactos y aprender nuevas experiencias.¹⁵ No obstante, dentro del *staff* de los funcionarios de la OCDE, el número de mexicanos ha sido y continúa siendo notablemente reducido, por lo que la Representación debería centrar su atención en esta cuestión, a través del otorgamiento de apoyo a los mexicanos interesados en la institución.¹⁶

de Presidencia —<http://www.presidencia.gob.mx>—, así como de la valija diplomática de la Representación Permanente de México ante la OCDE, París, Embamex, 1994-2002). Por su parte, Donald Johnston volvió a presentarse en México en noviembre de 2003.

¹⁵ La proporción de mexicanos en la OCDE es pequeña pues, como se ha dicho ya, anualmente circulan en ella alrededor de 40 000 funcionarios de distintos países, que además son generalmente de alto nivel. Incluso, suelen ir acompañados por un equipo de trabajo, con servidores públicos de reciente ingreso al aparato público para su preparación, ya que la OCDE es reconocida como una de las mejores “universidades pragmáticas” a nivel internacional en cuanto a la formulación de políticas públicas. Por el contrario, los funcionarios mexicanos —a veces ni siquiera de alto nivel—, generalmente van solos a las reuniones, formando parte de un pequeño y privilegiado grupo de personas que acude a los distintos foros internacionales (los datos sobre el personal de la OCDE fueron obtenidos dentro del sistema OLIS).

¹⁶ Según Mario López Roldán, antiguo representante alterno de México, a pesar de que México es el 9º contribuyente con respecto a la cuota total de la OCDE, entre los 30 actuales miembros, solamente 12 de los 2 337 funcionarios registrados en la OCDE son de nacionalidad mexicana. Esto ha sucedido así aunque México ha presentado candidatos de alto nivel para prácticamente todas las plazas de trabajo de la OCDE: no obstante, fueron pocos los seleccionados: en 2001, 287 mexicanos aplicaron a alguna plaza disponible, entre los cuales ninguno fue escogido (en entrevista con Mario López Roldán, representante alterno de México en la OCDE, París, 28 de marzo de 2003). De los 887 funcionarios con grado A —el nivel de plaza más importante— en el equipo de la OCDE, el 5 de septiembre del 2002, solamente cinco eran mexicanos, es decir, 0.56% del total. Hasta noviembre del 2002, se habían postulado 165 mexicanos y ninguno

Es solamente en el Consejo, cuya labor es preparada por el Comité Ejecutivo, donde se pueden tomar decisiones vinculantes. Al estar integrado por todos los representantes permanentes de los países miembros reunidos periódicamente y, una vez al año, a nivel ministerial, es el único cuerpo de la OCDE por excelencia donde los Estados defienden su carácter soberano. México —representado sea por el Embajador (Representante permanente),¹⁷ sea por los Ministros correspondientes en coordinación con la SRE—, “se ha ganado el prestigio de ser uno de los países que más han apoyado el consenso y los instrumentos de negociación en las reuniones del Consejo, incluso en diferendos que podrían haber llevado a un absoluto estancamiento”.¹⁸ En la mayoría de las negociacio-

había sido seleccionado. De lo recién señalado puede deducirse que la OCDE, como ámbito de desarrollo profesional, ha sido profundamente descuidada, a pesar de que la Representación podría “empujar” un mayor número de funcionarios mexicanos (en Delegamex, “Proyecto de comparecencia del Representante Permanente de México ante la OCDE, Claude Heller, ante la Comisión Legislativa”, México, 2003).

¹⁷ Hasta la fecha, se han cumplido ya seis representaciones por parte de embajadores: la de Carlos Hurtado; la de Francisco Suárez Dávila; la de Eduardo Arrigunaga; la de Claude Heller —al mismo tiempo que era el Embajador de México en Francia—; la de Carlos Flores Alcocer —quien fue designado por el Senado luego de que se reabrieron nuevamente las oficinas de la Representación, con presupuesto de Presidencia (<http://www.presidencia.gob.mx>)—; y la de Carlos Elizondo, desde el 11 de mayo de 2004 (www.oecd-mexico.org.mx).

¹⁸ Este prestigio deriva de que, a lo largo de la historia de la Organización, se ha documentado una sola ocasión en que nuestro país detuvo las negociaciones al ejercer su veto, con respecto al tema de la protección nacional a los grupos empresariales extranjeros. Este evento se explicará más adelante, pero en él, el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México decidió detener el comunicado de la Ministerial —principal documento de la OCDE— en 1998 hasta que sintió que no mermaría el interés mexicano. En el Consejo, llamó mucho la atención que un país del grado de desarrollo de México y de reciente ingreso tuviera tanta relevancia en la negociación de un asunto que, para algunos países, era fundamental

nes, nuestro país ha apoyado la postura que prefiere la mayoría de los países y ha efectuado una negociación neutra que pretende conciliar los intereses de la mayor parte de los miembros, siendo en algunos casos controversiales casi siempre un “tercero” entre los grupos involucrados.¹⁹ Lo anterior, aunque ha otorgado reconocimiento al país como negociador, podría ser más bien muestra de cierto “bajo perfil” en la defensa de sus propios intereses en temas sensibles, ya que en la mayoría de los casos ha aceptado la postura del o los miembros que tienen más influencia en el tipo de consenso que se busca: una participación mexicana más propositiva, de existir, tendría una lista mayor de “propuestas rechazadas” pero, cuando menos, insertaría claramente diferentes perspectivas en el debate.

México ha dado importancia a la discusión de las propias necesidades de la OCDE, en temas como sus instalaciones y su presupuesto, después de que la discusión sobre este último se fue volviendo más difícil —pues Estados Unidos y Japón decidieron recortar sus contribuciones argumentando

(entrevista con Tomás Olvera, director general de Organismos de Cooperación Económica y Desarrollo de la SRE, México, 29 de octubre de 2001).

¹⁹ México ha sido uno de los países que ha negociado entre los grupos APEC y UE para intentar ofrecer soluciones viables que traten de incluir también sus intereses —por ejemplo, en los casos del acero y los productos transgénicos, ha solicitado indistintamente la eliminación de las restricciones al comercio. En varias ocasiones, como se discutirá más tarde, nuestro país defendió la posición de los países en desarrollo —por ejemplo, en cuestiones de migración o de la lucha contra la pobreza—; otras, se alineó con los países de vocación liberalizadora —como en cuestiones de inversión— y; por último, cabildeó junto a las “potencias medias” —Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Corea—, en temas como la protección del medio ambiente. El tema más claro dentro de la OCDE con respecto a la controversia entre Estados Unidos y Europa fue el de la firma del Protocolo de Kyoto, que se analizará más adelante. En él, México se alineó en 1997 con los países europeos en la intención de empujar a Estados Unidos a su ratificación (revisando la valija diplomática de la OCDE a lo largo de los años, se puede evaluar poco a poco la postura general del país).

problemas económicos internos.²⁰ Gracias, en parte, a la participación activa de los representantes mexicanos en ciertas negociaciones —cuando éstos ocupaban la presidencia del Comité de Presupuesto—, se encontró la solución a desacuerdos para la construcción de las nuevas instalaciones de la Organización —por el problema de asbestos en su “Nuevo edificio”—,²¹ así como por parte de la reforma al sistema de pensiones.²²

²⁰ A diferencia de otras instituciones como el FMI o el BM, la OCDE no es un organismo financiero. El 80% de los cerca de 200 millones de dólares que conforman su presupuesto anual y que provienen de contribuciones de los países miembros, se destina al conjunto de las actividades de la Organización. El resto se destina a programas específicos, pero sin otorgar recursos directos a los gobiernos, sino a través de la elaboración de análisis o exámenes periódicos (en OECD, *Annual Report*, París, OCDE, 2001, pp. 1-3). Tras el recorte de las contribuciones de Estados Unidos y Japón, el presupuesto de la Organización se contrajo en un 6% (Mario López Roldán, correspondencia de la Embamex a la SRE, 13 de diciembre de 2002). Como se señalará, nuestro país, al respecto, cabildó exitosamente en mantener la existencia del Comité de Turismo y los recursos del Centro de Desarrollo. No obstante, el presupuesto de ambos se redujo notablemente (entrevista con Vladimir López Bassols, funcionario del Sustainable Travel International, STI, París, 28 de febrero de 2003). Por ello, puede decirse, los alcances de las peticiones de nuestro país han tenido resultados modestos.

²¹ Francisco Suárez Dávila, “Report to the Council: Actions Concerning Asbestos and New Headquarters”, París, 15 de julio de 1999.

²² El problema de las pensiones de la OCDE se hizo prioritario dados el envejecimiento de su personal y el menor ritmo de contratación, así como el recorte presupuestario. A partir del trabajo del Comité de Fondo de Pensiones, el Consejo aprobó las sugerencias de México el 23 de marzo de 2000, estableciendo un “Fondo de reserva de Pensiones de Sistema de Cobertura Médica de la OCDE (OMESYS)” desde 2002. (*Programme de travail et budget 2000: projet de décision*. C/PWB(99)99/2000). Con respecto al problema de las pensiones, nuestro país sugirió el sistema de *pay as you go*, separando la contabilidad del resto del presupuesto (Francisco Suárez Dávila, “Report of the Reform of the Program of Work and Budget”, París, 15 de julio de 1999). Nuestro país se comprometió, desde el 2002, a pagar una contribución a semejante fondo, aunque trató de negociar para no hacerlo.

La “contribución económica” que México ha dado a la Organización es considerable y quizá mayor de lo que debería —ya que le corresponde 1.5% del total,²³ proveniente del presupuesto de la SRE. Entre los 30 países miembros, el nuestro se ubica en el noveno lugar, pagando proporcionalmente mucho más que otros como Grecia y Turquía. Esto, si bien ha sido lógicamente benéfico para la OCDE, en el presupuesto mexicano ha representado costos importantes. Puede decirse que la Representación mexicana, sin mucho éxito en la negociación, ha tratado recurrentemente de reducir el monto, ya que resulta costoso para el país. No obstante, en la nueva escala de contribuciones para el 2003, se decidió finalmente que la contribución de México aumentara a 1.9%,²⁴ con lo que no se logró el objetivo de reducir los costos.²⁵ México, con un éxito modesto, ha tratado también de proponer en el Consejo que las actividades de varios de los temas que más le interesan —y que serán analizados más tarde— formen parte del presupuesto global. Sin embargo, hasta ahora, más de 70% de las actividades de la OCDE se financian con contribu-

²³ Esta cifra es resultado de un cálculo que considera el producto interno bruto, el número de habitantes y el tipo de cambio. El 1.5% de la contribución calculada resultó de las condiciones económicas del país al momento de la entrada, que eran positivas durante las negociaciones. Sin embargo, con la crisis de 1995 la contribución a la OCDE resultó para México, obviamente, mucho más cara. Por tanto, México debiera, en el Comité de Presupuesto, proponer una reasignación de las cuotas tomando en cuenta también el PIB per cápita.

²⁴ Si bien el presupuesto global de la OCDE en 2002 fue de 302 852 425 euros, la aportación total de México para dicho ejercicio fue de 4 436 288.12 euros (en Delegamex, “Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, París, Embamex, diciembre 2002).

²⁵ Según Mario López Roldán, “México debería crear una estrategia para impulsar las escalas de contribuciones y, de tal manera, reducir la propia” (entrevista, Representante Alterno de México ante la OCDE, París, 6 de marzo de 2003).

ciones distintas a las obligatorias,²⁶ y muchos de los programas que a México han interesado han sido pagados por las dependencias nacionales.²⁷

II.1.1.1. El problema presupuestal

Si bien el proceso de reforma de la Organización ha tocado cada uno de sus cuerpos estructurales, fue en el Comité de Presupuesto donde dio inicio y el que ha sido su principal promotor, en miras de alcanzar la estabilidad financiera. Así, fue justamente el representante permanente de México, Carlos Hurtado, el primer embajador designado para encabezarlo en 1997,²⁸ ya que antes el puesto había estado a cargo de un funcionario de menor jerarquía. Él trabajó activamente sobre la negociación presupuestal y, al final de su cargo, en julio de 1998, de hecho se eligió para el mismo puesto el nuevo embajador de México, Francisco Suárez Dávila, a propuesta unánime de los miembros. Este segundo embajador consiguió que, por vez primera en los últimos diez años, se concluyera satisfactoriamente la negociación del presupuesto den-

²⁶ Entrevista con Mauricio Torres Córdova, primer secretario y encargado de los Asuntos Presupuestales de la Representación de México ante la OCDE, París, 7 de febrero de 2003.

²⁷ Este rubro será desarrollado más extensamente en el tercer capítulo, aunque puede adelantarse que entre los programas solicitados por México que han sido financiados por contribuciones, pueden citarse los de desarrollo territorial, pagados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), así como los de temas científicos y tecnológicos, pedidos por Conacyt. Además, existen programas diseñados por algunos comités o grupos de trabajo de la OCDE pero que también requieren de contribuciones financieras, como el Programa para la Construcción de Escuelas o el de Formación para la Vida en el tema educativo.

²⁸ Carlos Hurtado presidió este comité desde principios de 1997 hasta agosto del mismo año (Francisco Suárez Dávila, "Informe de Gestión de la Representación Permanente de México ante la OCDE", París, OCDE, 15 de marzo de 2000, p. 5).

tro de los plazos prescritos, a pesar de que se trataron temas muy delicados —sobre recortes diferenciados, reducción de actividades y canalización de recursos hacia las actividades más prioritarias— que incluso el Secretario General de la Organización había preferido evitar anteriormente.²⁹ Además, el presidente del Comité creó un grupo de trabajo para avanzar el proceso de reforma en su cuestión presupuestal, tema que se sigue trabajando hasta el día de hoy con el objeto de “alcanzar la estabilidad presupuestaria”, aunque sí se consiguió negociar un recorte del presupuesto de 10% de 1997 a 1999 en las actividades de la Organización.³⁰

II.1.1.2. Las Reuniones Ministeriales

El principal evento anual de la OCDE es la Reunión Ministerial, donde se agrupan los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda y Comercio, con el objeto de discutir ciertos lineamientos temáticos o sectoriales.³¹ En la organización de

²⁹ Según Francisco Suárez Dávila, la negociación planeada por México se basó en instrumentos que tradicionalmente se habían dejado de lado, como las votaciones y los cuestionarios indicativos, las visitas bilaterales, las reuniones de grupo incluso a nivel informal y los sondeos. A lo largo de cuatro años, el presupuesto negociado por el Representante mexicano fue el único logrado en el plazo fijado para ello, demostrando que aun en el sistema de veto de la OCDE —donde el consenso puede fácilmente verse frenado— se puede llegar a acuerdos (*ibid.*, pp. 5-6).

³⁰ OECD, *Annual Report*, París, OCDE, 2002.

³¹ Así por ejemplo, la Reunión Ministerial del Consejo de 2001 trató especialmente del tema central de “desarrollo sustentable” y se fijó la contribución de los países miembros en la Cumbre de la Tierra sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, en un documento llamado “Hacia un futuro sostenible”. Asimismo, en la reunión de 2002 se establecieron acuerdos sobre los principios de gobierno corporativo y el combate al financiamiento al terrorismo, que constituyeron temas de actualidad en Naciones Unidas. También tuvo lugar la sesión sobre “Comercio y Desarrollo: la agenda de Desarrollo de Doha”, donde México, encabezado por el secreta-

estas actividades, se decidió, por “méritos” de los funcionarios mexicanos —como su disciplina mostrada ante las recomendaciones de la Organización—, que México, con apenas cinco años como miembro, se encargara de presidir la Reunión en mayo de 1999, misma que se dedicó al análisis de la situación económica mundial.³² Tradicionalmente, semejante labor nunca había sido desempeñada por algún miembro de reciente ingreso, sino por un país seleccionado a través de rotación. Más aún, este Consejo Ministerial fue considerado como uno de los más atendidos y exitosos en toda la historia de la Organización, con diálogos sustantivos organizados tanto por la canciller Rosario Green —sobre la importancia de la cooperación internacional—, como por el secretario de Comercio, Herminio Blanco y, presidiendo, el secretario de Hacienda, José Ángel Gurría.³³ Las reuniones de esta Ministerial manejaron muchas propuestas por parte de México consideradas como sumamente innovadoras: por ejemplo, la sesión dedicada al tema de comercio resultó un modelo para

rio de Economía, Luis Ernesto Derbez, apoyó la participación de 13 países no miembros y abordó temas discutidos posteriormente en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En esta sesión, el secretario Francisco Gil Díaz participó como orador principal en la sesión de “Integridad y transparencia de la economía internacional” (Comunicados de la OCDE sobre las Reuniones Ministeriales, París, OCDE, 2001 y 2002).

³² Gerardo Flores, “Presidirá México reunión de la OCDE”, *El Financiero*, 20 de mayo de 1999, p. 12.

³³ Los detalles de la reunión efectuada en París fueron llevados en conjunto por el director ejecutivo del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional de la Cancillería —Jorge Alberto Lozoya— y por el director general de Organismos Comerciales Multilaterales de la Secretaría de Comercio, Gerardo Traslosheros. También la participación de Marco Provencio, de la Secretaría de Hacienda, fue importante. (Antonio Castellanos, “México, cuarto en la OCDE en inversión extranjera”, *La Jornada*, 20 de mayo de 1999, pp. 21-23.) En el 2004, México volvió a presidir la Reunión Ministerial como celebración de su décimo aniversario como miembro.

futuras sesiones, al estar presentes solamente los Ministros —lo que facilitó el debate—, e incluso ésta se vio antecedida por reuniones Viceministeriales organizadas por el entonces embajador Jorge Alberto Lozoya, que figuraron constructivamente en las discusiones y facilitaron la llegada a acuerdos. Esto, a diferencia de otras ocasiones, permitió un diálogo más ágil de los grupos APEC y UE en el tema comercial. Con ello, se lograron anticipar y negociar ciertas posiciones que se retomarían más tarde para Seattle y Doha en la Ronda Milenio de la Organización Mundial de Comercio (OMC).³⁴ Además, México tuvo la idea de invitar a países no miembros a un diálogo ministerial antes de la Reunión: esta iniciativa se convirtió en práctica anual y permitió un mejor diálogo entre los países emergentes que pertenecen al Grupo de los 20 (G-20) y la OCDE.

Desde entonces, la participación de México en la organización de las siguientes Reuniones Ministeriales ha sido relevante, principalmente en temas como la liberalización comercial y la financiera —ligadas a una agenda de desarrollo— o el medio ambiente.³⁵ En ellos, México ha coincidido

³⁴ Francisco Suárez Dávila, "OCDE, preludio de la ronda del milenio", *El Día*, 23 de mayo de 1999, p. 21. Desde entonces, México ha estado siempre presente en los temas discutidos por el Consejo. En la Reunión Ministerial de 2002, el orador principal (*lead speaker*) fue el secretario de la SHCP, Francisco Gil Díaz, en dos sesiones: "Perspectivas de la economía mundial" e "Integridad y transparencia de la economía internacional". Por su parte, México apoyó la participación de trece países no miembros en una sesión llamada "Comercio y Desarrollo: la agenda de Desarrollo de Doha". La delegación mexicana estuvo encabezada por el secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, quien señaló los principales puntos en la preparación de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún en 2003.

³⁵ En la Reunión del 2001 se efectuó, por ejemplo, el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales, donde México se constituyó como uno de los principales defensores de la participación de ocho países no miembros. La delegación mexicana estuvo encabezada por el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Víctor Lichtinger) y

con la visión tradicional de la Organización a favor de la liberalización comercial y financiera, aunque proponiendo en ciertas ocasiones posturas alternativas que reflejan a veces el interés de los países emergentes y otras el de los países en desarrollo.

II.1.1.3. Los Foros de la OCDE

Los Foros OCDE se han realizado anualmente desde 1999 —preparados por el Comité de Relaciones Públicas y Comunicaciones (PAC)— para tratar de volver más incluyente a la Organización y de incrementar su relación con los países no miembros, contando cada vez con un mayor número de participantes y privilegiando la asistencia de funcionarios de los países menos avanzados —particularmente africanos— para discutir abiertamente los temas más importantes de la agenda mundial. México ha sido uno de los principales promotores de la utilidad de estos foros y buen número de sus funcionarios de alto nivel ha estado sentado en algunas de las mesas de discusión, esencialmente ministros. De hecho, normalmente, es algún mexicano el invitado a exponer las experiencias de los países emergentes en relación con las crisis del sudeste de Asia, Rusia y Brasil³⁶ —temas que, tras la década de los años noventa, han adquirido relevancia entre las preocupaciones de la OCDE— y, de hecho, nuestro país abogó por que el debate sobre la situación económica de América Latina fuera ocupando un lugar preponderante: en el Foro OCDE 2003, se le dedicó —con José Ángel Gurría como ponente, entre otros— una mesa completa al tema latino-

participaron los subsecretarios Miguel Hakim, Carlos Hurtado y Luis de la Calle, de Relaciones Exteriores, Hacienda y Economía, respectivamente.

³⁶ Entrevista con John West, director de la organización de los Foros OCDE, París, OCDE, 24 de marzo de 2003.

americano.³⁷ Asimismo, a los funcionarios mexicanos —como el embajador José Bernal³⁸ en el primer foro y Luis Ernesto Derbez en el último— se asignaron las presentaciones sobre la liberalización comercial y el manejo de crisis económicas, al evaluarse la gran experiencia que México ha reunido en estos campos.³⁹ Sin embargo, sorprende el hecho de que, a pesar de que el tema latinoamericano ha cobrado auge, las discusiones reflejan la percepción general de que nuestro país ya tiene muy poco que ver con los demás del subcontinente, por su cercanía geográfica e ideológica con Estados Unidos y el TLCAN.⁴⁰

³⁷ El tema de América Latina ha sido tradicionalmente descuidado en la OCDE. Antes del fin de la guerra fría, la preocupación básica de la Organización era homologar las políticas económicas de sus miembros, como los países capitalistas desarrollados. Tras el colapso del Muro de Berlín, la mayor parte de los países de la OCDE pidieron el estudio de las economías en transición de Europa del Este. África, por su parte, ha sido objeto de estudio tradicional de una Organización eminentemente europea —a través de los antiguos países colonizadores. La membresía de México, así como el apoyo de Estados Unidos —interesado en el proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA)—, han contribuido, no obstante, a un mayor “equilibrio regional” en las discusiones, que aún se mantiene desproporcionado.

³⁸ Carta del jefe del Comité de Relaciones Públicas, John West, a la Delegación mexicana, Embamex, 20 de septiembre de 1999 (valija diplomática).

³⁹ Entrevista con John West, director de la organización de los Foros OCDE, Comité de Relaciones Públicas, París, OCDE, 24 de marzo de 2003.

⁴⁰ Esta fue la conclusión de la mesa dedicada a América Latina en el Foro OCDE 2003, llevado a cabo los días 28 y 29 de abril de 2003, donde participaron Jorge Braga de Macedo —director del Centro de Desarrollo de la OCDE— y José Ángel Gurría. Braga de Macedo incluso recalcó que “México ya no forma parte de América Latina”, pues se acerca en las negociaciones con sus vecinos de América del Norte. Por su parte, José Ángel Gurría aceptó que la estrategia de negociación comercial de México se alinea con Estados Unidos, en lugar de intentar instrumentar una postura compartida con América Latina. Esto, obviamente, ha conllevado ciertos costos diplomáticos en cuanto a la relación de México con los países del

En breve, puede señalarse que nuestro país se ha interesado por participar regularmente en las actividades institucionales de la OCDE, lo que le ha permitido ganarse prestigio. Aunque esta labor es en buena medida técnica y administrativa, en algunos puntos se han reflejado los puntos de vista del interés nacional mexicano, no sólo por promover el mejoramiento de la institución como tal, sino en la discusión de temas donde el país tiene algo distinto que decir.⁴¹

La principal demanda de México a la OCDE dentro del Consejo u otros foros ha sido la necesidad de que ésta se reforme y se vuelva más incluyente, tanto en lo que respecta a sus miembros como al enfoque de sus evaluaciones. Incluso, se ha propuesto oficialmente como un "contacto" entre los miembros y otros países que no forman parte de la Organización. Por ejemplo, en la Reunión Ministerial de 1999, Jorge Alberto Lozoya señaló que uno de los principales objetivos de México en la OCDE es que, "en su calidad de único país latinoamericano miembro de esta organización, pueda tener un diálogo constante con el resto de las naciones emergentes".⁴² No obstante, si bien México participa dentro del debate, se ha quedado un tanto rezagado en términos de pro-

sur ("El riesgo de América Latina: Percepciones y realidades", Panel del Foro OCDE 2003, OCDE, París, 28 de abril de 2003).

⁴¹ Las políticas de la salud y el panorama de la economía y el comercio mundial fueron los puntos medulares de la Reunión anual del Consejo de Ministros de la OCDE, presidida por México los días 13 y 14 de mayo de 2004. También, el Foro de la OCDE, bajo el lema "Salud de las naciones", fue inaugurado por el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, y contó con la presencia de cuatro secretarios de Estado mexicanos. La Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE fue presidida por los secretarios mexicanos de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez; de Hacienda, Francisco Gil Díaz; y de Economía, Fernando de Jesús Canales Clariond. Asimismo, la reunión de los ministros de salud fue presidida por el secretario del ramo, Julio Frenk Mora (<http://www.oecd.org/forum2004/>).

⁴² *Loc. cit.*

puestas diferentes, pues más bien, como se señaló antes, vota por aquella dada por el país que se perfila como la guía del consenso.

II.1.2. La postura de México ante las decisiones más relevantes de la OCDE

La OCDE, en forma incremental pero lenta, ha ayudado a formular los principios que, según los valores de sus miembros, ayudan a implementar las “mejores políticas públicas” en un contexto globalizado. Con ello, contribuyó, en parte, la “tendencia a la convergencia” o la “homologación” de las agendas económicas nacionales a través de sus actividades.⁴³ Esta tendencia quedó plasmada en la vida práctica de la Organización en la forma de “recomendaciones” para los miembros efectuadas por cualquiera de sus órganos, con una observancia generalmente voluntaria de los países miembros y con la invitación abierta a otros países fuera de la OCDE para su acatamiento.

A pesar de lo anterior, existen otros estándares delineados en la OCDE que tomaron tal relevancia que han derivado en compromisos a partir de “lineamientos” o normas establecidas por el Consejo —es decir, implicaron el consenso de todos los países—, y que han sido diseñados para poseer cierto grado de obligatoriedad. La formulación de estos *guidelines* ha sido, quizá, la cristalización por excelencia de la labor de la OCDE en los últimos años, pues se convirtieron en una especie

⁴³ Según los estudiosos, “la globalización propicia que se grave hacia un modelo básico de políticas económicas y de formas comunes de producir y organizar la vida económica [...para...] igualar los comportamientos macroeconómicos de otros países” (en Francisco Suárez Dávila, “Convergencia y diversidad de las políticas económicas nacionales ante un mundo globalizado”, en Bancomext, *México: Transición económica y política exterior*, México, FCE, 1997, pp. 178-179).

de requisito no solamente para continuar perteneciendo a la Organización, sino también para ser percibido por la comunidad internacional como un país con voluntad de cooperación internacional y con potencial de desarrollo económico.

Aunque se han formulado normas estandarizadas en un buen número de temas, sólo en tres los países miembros han tratado la cooperación internacional en la OCDE como instrumento para negociar compromisos *obligatorios* a nivel de Consejo, han sido asuntos de los que se han derivado los compromisos más acabados y que se idearon para alcanzar el rango de convención o, inclusive, de acuerdo internacional. Estos temas son: la liberalización financiera a nivel multilateral; la necesidad de promover la transparencia en las transacciones internacionales; y la protección del medio ambiente. ¿Cuál ha sido la posición de México y qué es lo que ha podido hacer a través de su participación?

II.1.2.1. La liberalización financiera multilateral

Con respecto a las inversiones, el trabajo de la OCDE se centró en buscar fijar normas multilaterales tanto para los gobiernos como para las empresas multinacionales. Después de más de cuarenta años de trabajar en ello a partir de los dos códigos de liberalización relacionados, el Código de Liberalización de Movimientos de Capital y el Código de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles,⁴⁴ los países

⁴⁴ La pretensión de negociar un acuerdo de liberalización financiera a nivel multilateral se basó en los principios de los tratados bilaterales sobre inversiones de Estados Unidos y de otros países de la OCDE, firmados también por diferentes países en desarrollo. La idea fue, así, la de hacer un acuerdo de "libre adhesión" a los países que quisieran respetar estos estatutos, aunque lo anterior los convertía, obviamente, en focos más atractivos para la inversión (Alan Parson, "El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones: orígenes y estado de las negociaciones", en OCDE, *Políticas de inversiones en América Latina y reglas multilaterales de inversiones*, París, OCDE, 1997, p. 158).

miembros de la Organización —que concentran la mayor cantidad de flujo financiero— llegaron a la conclusión de que una negociación a nivel de acuerdo internacional al respecto era deseable,⁴⁵ además de que la OCDE parecía ser el foro más lógico para negociarlo.⁴⁶

Así pues, se presentó en la agenda de la OCDE de 1995 la iniciativa estadounidense de negociar el Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI, por sus siglas en inglés), en un documento común por parte del Comité de Inversión Internacional y de Empresas Multilaterales (CMIT) y del Comité de Movimientos de Capital y de Transacciones Invisibles (CMCTI). Estos órganos, convencidos de la utilidad de los “instrumentos y experiencia”⁴⁷ de la Organización, pretendieron negociar un acuerdo que, en breve, otorgaría protección legal a los inversionistas extranjeros, de tal forma que las leyes nacionales de los Estados contratantes —a través de los principios de “nación más favorecida” y de “trato nacional” — no pudiesen dañar sus intereses dentro de su territorio y, de hacerlo, existiese un mecanismo multilateral de solución de diferendos en defensa de las inver-

⁴⁵ Durante los últimos años, creció considerablemente el porcentaje de inversión extranjera directa: si bien de 1986 a 1996 se incrementó la producción mundial en un 40% y el comercio internacional en un 100%, las inversiones directas tuvieron un incremento de 550%. Para ello, existieron de antemano más de 1600 acuerdos bilaterales al respecto (David Henderson, *L'accord multilatéral sur l'investissement: leçons d'un échec*, París, Groupe d'Economie Mondiale, Institut des Etudes Politiques de Paris, 1999, pp. 82-84). Un estudio de la OCDE mostró que “la diversidad en la cobertura regulatoria causa preocupación sistémica internacional porque [...] deja actividades riesgosas a los intermediarios financieros fuera de la red de supervisión” (en Stephany Griffith-Jones, *New Challenges for Regulation of Global Financial Markets*, París, OCDE, p. 223). De esta forma, un acuerdo multilateral se hacía deseable para todos los países miembros, e incluso para los que no lo eran, así como para la sociedad civil y el sector privado de cada Estado.

⁴⁶ David Henderson, *op. cit.*, pp. 83-84.

⁴⁷ OCDE, *Accord Multilatéral sur l'Investissement*, Rapport du CIME, París, mayo de 1995.

siones extranjeras.⁴⁸ Por su naturaleza, semejante propuesta provocó el cuestionamiento de un buen número de organizaciones no gubernamentales, sectores económicos y grupos de interés dentro de cada país al considerar que el acuerdo podría vulnerar la capacidad de los Estados por decidir sobre su futuro económico, así como por el temor de que las empresas extranjeras afectaran a los trabajadores nacionales o al medio ambiente.

La negociación del MAI, episodio particularmente interesante de la historia de la OCDE, quedó inscrita como uno de sus principales fracasos.⁴⁹ Si bien fue ideado para aprobarse en la Reunión Ministerial de 1997 como un tratado internacional autónomo abierto a todos los miembros e incluso para los no miembros, el 3 de diciembre de 1998 un comunicado de prensa informó simplemente que “las negociaciones no tuvieron lugar”.⁵⁰

El gobierno mexicano mostró desde un principio cierto recelo al MAI por temor a que vulnerara la soberanía de los Estados. Con el paso de las negociaciones, poco a poco retomó lo proclamado fuera del seno de la OCDE por otros países en desarrollo —opuestos a la imposición de estándares para la atracción de capitales de inversión— y, dentro, acabó proponiéndose como “portavoz” de los mismos en su queja contra la pretensión de negociar un acuerdo internacional de semejante envergadura en un foro tan poco representativo —ya que, en temas concernientes al comercio y la liberalización multilateral, México ha defendido a la OMC como foro de negociación.⁵¹ De ahí siguió un evento sin precedentes en la que

⁴⁸ Robert Ley, “The Scope of the MAI”, en OECD, *Multilateral Agreement on Investment: State of Play in April 1997*, p. 41.

⁴⁹ Para un análisis detallado de las razones del fracaso del MAI, se recomienda el libro de David Henderson citado arriba.

⁵⁰ Robert Ley, art. cit., p. 40.

⁵¹ Si bien David Blair demostró que en la OCDE se había llevado a cabo buena parte de las negociaciones comerciales durante los años ochenta (*Trade Negotiations in the OCDE: Structures, Institutions and States*, Londres, Kegan Paul International, Publication of the Graduate Institute of Interna-

había sido la vida diplomática de nuestro país dentro de la OCDE: en la reunión del Consejo de 1998, el Secretario de Comercio mexicano decidió detener completamente el comunicado de la Ministerial al sentir que podía dañar el interés mexicano de promover fuentes de inversión extranjera estableciendo estándares ambientales y laborales que podía ser complicado cumplir —y, cabe recordarse, se requería del consenso de todos los países sentados en la “mesa” para aprobar el documento.⁵² El rechazo de México frenó las negociaciones y sembró ciertas dudas entre varios representantes de otros países, particularmente de Francia y de Australia. A este desacuerdo naciente se sumó la causa principal que llevó al fracaso del MAI: una fuerte movilización por parte de grupos “anti-globalización” en París provocó que el primer ministro francés, Lionel Jospin, rompiera definitivamente con las negociaciones, después de que el MAI fuera identificado como el símbolo del poder de los grupos financieros multinacionales.⁵³

tional Studies, 1994), según Oliver Cattaneo, funcionario de la OCDE y miembro del “Grupo de Economía Mundial” del Instituto de Estudios Políticos de París y experto en los temas de comercio multilateral, hoy por hoy las negociaciones comerciales se realizan básicamente en Ginebra, pues es donde se encuentran representadas la mayoría de las naciones (entrevista, profesor-investigador del Instituto de Estudios Políticos de París, París, 14 de enero de 2003). No obstante, si bien es cierto que la labor de la OCDE se reduce a una evaluación en campos diferentes a los comerciales, ésta sigue siendo indiscutiblemente uno de los foros predilectos por el G-7 para su discusión —desde un punto de vista más técnico y analítico— especialmente de las discrepancias entre Europa y Estados Unidos.

⁵² En plena reunión de Consejo, José Ángel Gurría se opuso a aprobar el documento del MAI. Este último vinculaba los temas de inversión directa con el cumplimiento de estándares laborales y ambientales estrictos, por lo que podían mermar en forma severa los intereses de amplios sectores económicos en México. Así pues, el resto de los miembros tuvo que aceptar la negativa de nuestro país y, con ello, borraron del documento esos puntos (entrevista con Gabriela Ramos, directora del Centro de la OCDE para América Latina, México, 19 de octubre de 2001).

⁵³ Esto fue a pesar de que, hasta octubre de 1997, un delegado fran-

Si bien no se logró nunca un acuerdo internacional en cuestiones de inversión, desde entonces se ha propuesto negociarlo en un foro más incluyente, como podría ser la OMC, donde “solamente los países que aceptan el acuerdo estarían comprometidos”,⁵⁴ lo que se sigue discutiendo hasta el día de hoy y que nuestro país apoya. Así pues, el significado para México de lo acontecido al respecto fue de gran valor diplomático: logró, por primera vez en la OCDE, cambiar parte del curso de una negociación de gran relevancia, oponiéndose abiertamente a una iniciativa que, además, fue originalmente estadounidense.⁵⁵ Desde entonces, se ha seguido trabajando en la formulación de los *guidelines* de liberalización —los Lineamientos para Empresas Multinacionales—, con el objeto de favorecer una inversión extranjera responsable,⁵⁶ pero

cés había señalado públicamente que el MAI era un “acuerdo razonable”. La opinión cambió después de varias manifestaciones en París a favor de los intereses culturales nacionales (en Robert Ley, art. cit., p. 36).

⁵⁴ Entrevista con Vincent Aussilloux, profesor de comercio internacional del Instituto de Estudios Políticos de París, París, 14 de enero de 2003.

⁵⁵ Aunque el rechazo al MAI se hubiese dado incluso sin la participación de México, lo acontecido en la reunión del Consejo en 1998 otorgó prestigio al país y fue congratulado especialmente por algunos países en desarrollo, dándole un rostro no solamente más vistoso, sino también más amigable. Desde entonces, uno de los temas en que nuestro país ha defendido claramente sus intereses en el seno del Consejo, fue cuando, en la Reunión Ministerial de 2002, cabildeó exitosamente junto con Suiza y Turquía para mantener la existencia del Comité de Turismo. Esto fue como respuesta a que otros países —principalmente europeos— preferían su desaparición en la reordenación de prioridades de la OCDE tras su recorte presupuestal (secretario Luis Ernesto Derbez, “Presentación de Agenda de la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial del 29 al 30 de abril”, París, OCDE, C(2002)271).

⁵⁶ Según Patricia Quesada, éstos siguen siendo “esfuerzos incipientes pero implican un verdadero avance y un compromiso moral para el comportamiento de los inversionistas” (entrevista, Encargada de la OCDE para la SE, París, 28 de marzo de 2003).

sin el rango de obligatoriedad que tendría, de haber sido aprobado, el MAI.⁵⁷

II.1.2.2. La lucha contra la corrupción internacional

Paralelamente al proceso de negociación del MAI, el secretariado de la OCDE y el CMIT complementaron su trabajo con actividades para prevenir legalmente la corrupción en transacciones comerciales internacionales —nuevamente en un intento por proteger la seguridad de los flujos internacionales de inversión.⁵⁸ Su equipo de expertos propuso desde 1994 varios mecanismos de control al interior de los países, tanto en el sector privado como en el público, y la vinculación de las tendencias regulatorias con el gobierno corporativo.⁵⁹ Así,

⁵⁷ Asimismo, Canadá y la Unión Europea han solicitado negociar la elaboración de códigos de conducta corporativa. No obstante, tras la negativa de Estados Unidos —presionado por su sector privado—, lo anterior no se ha logrado (en Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 45). Los lineamientos en cuestión no obligan, por ejemplo, a los países a aceptar un cuerpo de solución de diferendos donde los inversionistas puedan levantar querrelas contra los gobiernos, como hubiera sucedido con la aprobación del MAI.

⁵⁸ Véase Giorgio Sacerdoti, “La Convention de l’OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales”, *Revue de droit des affaires internationales*, 1(1999).

⁵⁹ Así pues, en la Reunión Ministerial de 1999 se formularon varios “principios de gobierno corporativo” para mejorar la regulación y promover la transparencia al respecto, con lo que se propició el diálogo y la cooperación entre la comunidad empresarial y los órganos de responsabilidad corporativa con los gobiernos de los países miembros. Entre estos lineamientos, pueden señalarse los siguientes: crear un marco de protección a los derechos de los inversionistas, promover un trato equitativo entre distintos accionistas, fomentar la cooperación entre los inversionistas y las corporaciones, reflejar transparencia en las actividades corporativas y crear un marco estratégico que guíe las distintas compañías (véase OECD, *Principles of Governance*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, París, OCDE, 1999).

los temas de la gobernabilidad y la transparencia se convirtieron en unos de los pilares más importantes de las actividades de la OCDE, por lo que el Secretariado creó varios comités y grupos de trabajo encargados de áreas como la competencia fiscal nociva, el combate al lavado de dinero y, en general, la transparencia.⁶⁰ Cabe agregarse que estos temas adquirieron relevancia igualmente en otros foros, principalmente en Naciones Unidas. Esta última y la OCDE conjuntamente, establecieron el Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero (GAFI o FATF, por sus siglas en inglés) como un cuerpo intergubernamental de asistencia técnica para el desarrollo de políticas internacionales, que formuló las “Principales Recomendaciones en materia de mecanismos preventivos para evitar el lavado de dinero”, que, en total, fueron cuarenta.⁶¹

El acuerdo más acabado y de mayores consecuencias en este rubro fue la Convención para Combatir el Cohecho de

⁶⁰ El vocero de la SHCP, Marco Provencio, señaló que el tema de la corrupción, así como el de la competencia desleal en materia fiscal, son de gran relevancia para la OCDE, que ha tratado de formular varios mecanismos para compartir información y algunas “buenas prácticas” para su combate. En la Reunión Ministerial de 1999, nuevamente, un grupo especializado analizó la forma de reforzar los mecanismos para frenar el lavado de dinero y la evasión fiscal, así como el establecimiento de reglas claras que frenaran abusos en materia de comercio exterior (en Guadalupe Gurrola, “México presidirá la Reunión Ministerial de la OCDE”, *Novedades*, 20 de mayo de 1999, p. 5B).

⁶¹ Entre ellas, pueden mencionarse varios compromisos para cada uno de los Estados miembros: la creación de un Centro de Información en la materia; la integración de la legislación para combatir este tipo de prácticas; la formulación de principios que permitieran conocer mejor a los clientes que intervienen en los servicios financieros de los países; el establecimiento de sistemas adecuados para identificar la fuente de riqueza de los fondos; así como la participación de otras instituciones, como los bancos centrales de los diferentes países miembros. El FATF se encargó de elaborar, además, una “lista negra” de los países que “no cooperaban en el combate al lavado de dinero”.

Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales —relativo nuevamente a la actividad de las empresas multinacionales,⁶² firmado por 35 países el 17 de diciembre de 1997⁶³ y, en breve, con mucho mayor éxito que el MAI, aunque apenas comienza a ofrecer resultados palpables en términos normativos y legales.⁶⁴

⁶² Con la Convención, se estableció como un delito grave el soborno a servidores públicos extranjeros con el fin de obtener ventajas o favores en sus transacciones comerciales internacionales, es decir, el “cohecho”. Si bien lo anterior supuso la modificación de cada país signatario en términos de sus leyes, para asegurar una aplicación adecuada de la Convención se decidió establecer un mecanismo de evaluación que sometió a todos los países a diferentes fases de examen. Éstas no han terminado aún, pero en la primera de ellas la mayoría de los Estados logró homologar su legislación nacional con las nuevas reglas. A partir de la segunda fase, que se estaría llevando a cabo en el 2004, se verificaría la correcta aplicación de las leyes locales, así como la existencia de las estructuras necesarias para el cumplimiento. La segunda fase dio inicio con la evaluación de Finlandia, Estados Unidos, Alemania e Islandia, pero para finales de 2005, todos los países participantes habrán pasado por el proceso. Sobre las características de la Convención, se recomienda la lectura de Giorgio Sacerdoti, art. cit., pp. 3-18.

⁶³ El principal problema de la Convención fue que se originó como un simple instrumento de “recomendación”, ya que Estados Unidos se negó a comprometerse internacionalmente al poseer una legislación nacional al respecto en su “Foreign Corrupt Practice Act” desde 1977. El documento de la OCDE recomienda “acciones disuasivas —particularmente de tipo fiscal— para suprimir la ayuda a las empresas que recurren en estas prácticas”. Hasta 1994, se adoptó en el Consejo una primera recomendación invitando a los miembros “a tomar medidas efectivas para detectar, prevenir y combatir la corrupción de los agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales”. Este grupo, encabezado por Francia y Alemania, decidió que se necesitaba una “Convención Internacional sobre Corrupción” para adoptar reglas internas autónomas. Así, se insistió en una convención —Italia adoptó una posición intermedia— que partía de otra elaborada en el seno del Consejo Europeo el 26 de mayo de 1997. Finalmente, semejante Convención fue firmada en la OCDE el 17 de diciembre de 1997 (*ibid.*, pp. 6-7).

⁶⁴ Si bien concierne “la corrupción de los agentes públicos de todo Estado por reciprocidad”, su problema es que lo hace solamente en cuanto

México, dentro del consenso para luchar contra una práctica negativa en las transacciones comerciales, expresó débilmente su preocupación por las implicaciones que podría tener semejante documento —en términos de pérdida de soberanía—, aunque finalmente decidió apoyar su extensión a la mayoría de los países, especialmente a los no miembros. Aunque fue uno de los primeros países en ratificarla, no participó en su origen, pues la idea de crear una Convención nació incluso antes de su ingreso—en 1989, por parte de un grupo *ad hoc* creado para comparar las legislaciones nacionales y los conceptos fundamentales sobre la infracción por corrupción.⁶⁵

Así, México decidió aceptar este compromiso, pero a través de la colaboración en su formulación y de su extensión a la mayor parte del mundo, bajo la lógica de que, si habría de existir un acuerdo de esa envergadura, era mejor “estar dentro que fuera” —de tal manera que se pudiera verificar que su redacción no fuera en contra del interés mexicano de atraer inversión—, así como convocar a los demás países del mundo —miembros de la Organización o no— a firmarlo, para promover la cooperación internacional en materia de transparencia y evitar una competición internacionalmente desequilibrada. De hecho, nuestro país logró perfilarse como un “negociador” entre el “área OCDE” y algunos países de Améri-

a la corrupción activa, no así la pasiva. Otra de las debilidades de la Convención es que en buena parte de su capitulado le falta claridad. Por esta razón, se desarrollaron una serie de documentos llamados “comentarios”. No obstante, sufrieron esta vez la debilidad de no ser firmados ni vinculantes. Asimismo, la Convención siguió un método “no-autoejecutante”, y espera, entre otras cosas, una legislación punitiva contra la corrupción en general de agentes públicos nacionales y, especialmente, para los extranjeros. Sobre las sanciones, no hubo consenso. Un aspecto importante fue que el documento tomó en cuenta que, con las privatizaciones, el sector privado ejerce ya funciones públicas, por lo que debía tomar mayor responsabilidad de sus acciones (en Giorgio Sacerdoti, art. cit., pp. 7-11).

⁶⁵ *Ibid.*, p. 5.

ca Latina y de Centroamérica, además de que propuso algunas medidas para localizar los países con casos de lavado de dinero, corrupción y competencia desleal mercantil y tributaria y para tratar de colaborar con ellos en un programa para superar este problema. El GAFI (FATF) fue el órgano encargado de efectuar una “lista negra” de países donde se creía que el lavado de dinero era una práctica común y México decidió participar en él desde junio de 2000.⁶⁶ A partir de entonces, y sobre todo después del 11 de septiembre de 2001 —en que la postura del FATF se volvió mucho más estricta—,⁶⁷ nuestro país ha sido un actor de encuentro entre la Organización y los países latinoamericanos y caribeños considerados como “focos rojos” de lavado de dinero y como focos para el “finan-

⁶⁶ México decidió ingresar al FATF en junio de 2000, por lo que tuvo que cumplir con una serie de requisitos que incluyeron a las instituciones bancarias, para que se sometieran periódicamente a un proceso de “certificación”. Esta decisión, si bien fue soberana, también fue producto de cierta presión internacional: de no ingresar a semejante grupo, nuestro país podría haber tenido problemas en su grado de calificación de inversión, lo que hubiese afectado su atracción. No obstante nuestro país no logró cumplir más que con 12 de las 40 recomendaciones en semejante revisión, la encargada de Cooperación Internacional y Competencia Fiscal de la OCDE, Grace Pérez Navarro, reconoció los esfuerzos del gobierno mexicano (Lilia Carrillo, “Reconocen esfuerzos de México”, en el periódico *Reforma*, 23 de abril de 2002, p. 10).

⁶⁷ A partir del 31 de julio de 2001, los países de la OCDE comenzaron a implementar medidas defensivas coordinadas —como la negación de deducciones y de créditos— contra 35 países incluidos en la “lista negra”, quienes tuvieron un año para definir su cooperación (Héctor Rendón, “Mano dura contra evasores”, en el periódico *Reforma*, 7 de agosto de 2000, p. 8). Sin embargo, tras los ataques del 11 de septiembre —en que la mayoría de los comités cambiaron sus prioridades—, Estados Unidos pidió dentro del FATF la vinculación del tema del “combate al lavado de dinero” con el de la “lucha contra el terrorismo”, lo que se reflejó en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, así como en la Resolución 1372 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La presión sobre los países en desarrollo, con respecto a las 40 recomendaciones del FATF, por tanto, fue aún mayor, con ocho recomendaciones más dedicadas al tema del terrorismo.

ciamiento al terrorismo”, para evitar que, a su vez, se conviertan en blanco de sanciones comerciales y financieras por parte de los países de la OCDE.⁶⁸ A los países del Caribe considerados como “no cooperantes”, México ha proporcionado asistencia técnica —especialmente en seminarios, como el Foro Global sobre Inversión en noviembre de 2001 y el de Principios de Gobierno Corporativo—, para prevenir el lavado de dinero y las prácticas impositivas perjudiciales “con el fin de que sean removidos lo más pronto posible de estas listas”.⁶⁹ México apoyó la remoción de Bahamas, Panamá e Islas Caimán y, para junio de 2003, con la ayuda de la delegación, también se logró remover de la lista a la República Dominicana, Niue, las Islas Marshall e, incluso, Rusia.⁷⁰

Hasta ahora, la Convención sobre el Cohecho sigue siendo más bien lo que se ha llamado una “legislación dulce”, pues no se han terminado de acordar las sanciones exactas a los países infractores y apenas se empieza a monitorear su implementación.⁷¹ Sin embargo, poco a poco ha ido adqui-

⁶⁸ Además, México ha realizado talleres y conferencias al respecto, como el de “La instrumentación de la Convención Anticorrupción de la OCDE: Trabajando con el sector privado”, de alcance regional, en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA), y con la colaboración de funcionarios de alto nivel como Francisco Barrios, entonces Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo (en valija diplomática de la SRE, París, Embamex, 19 y 20 de septiembre).

⁶⁹ México trató de suscribir convenios de cooperación con Santa Lucía, Granada, San Vicente y Las Granadinas, Dominica y Haití (“Discurso de Vicente Fox durante la sesión inaugural de la 22ª Reunión de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe, Caricom, en Nassau”, México, Presidencia de la República, 6 de julio de 2001).

⁷⁰ Las Islas Cook, Egipto, Indonesia, Myanmar, Nigeria, Filipinas, San Vicente, Granadinas y Guatemala siguen inscritas (FATF, “Russia scratched from money-laundering list”, *The OECD Observer*, 235, diciembre de 2002, p. 6).

⁷¹ En mayo de 1998, los ministros de Finanzas del G-7 anunciaron un plan que pidió a los países en desarrollo utilizar las leyes para el lavado

riendo importancia en la vida regulatoria de los países tanto miembros como no integrantes de la OCDE: tras los atentados en Nueva York, y por iniciativa de Estados Unidos —quien recuperó su interés por la Organización en algunos asuntos para evitar el “financiamiento internacional al terrorismo”—, se promovió la discusión —que sigue actualmente— para aceptar que, por vez primera, el FATF imponga sanciones económicas estrictas a aquellos países, miembros o no, que no cumplan ciertas normas para el combate al lavado de dinero.⁷² Lo anterior despertó una reacción de tipo defensivo

de dinero producto del narcotráfico para contrarrestar los crímenes fiscales. La medida vino poco tiempo después de que la OCDE anunciara una nueva campaña contra “la competencia fiscal dañina”, que estipuló la posibilidad de incluir “severas represalias” contra los países calificados como “paraísos fiscales”. Éstas, no obstante, todavía no se han definido por completo, pero tienen que ver con la calificación del nivel de inversión, así como con el otorgamiento de créditos (en Michael Allen, “Una tormenta financiera amenaza a los paraísos fiscales”, en el periódico *Reforma*, 21 de mayo de 1998, p. 10).

⁷² Según Alejandro Aurreoguechea, uno de los pocos funcionarios mexicanos que trabajan en la OCDE —más específicamente en el LEED—, este es el primer caso en que la Organización diseña abiertamente instrumentos “con colmillos” —es decir, que incluyen sanciones económicas contra aquellos países, miembros o no, que no realizan los cambios estructurales para cumplir con las normas para combatir el lavado de dinero dentro de la Convención (entrevista, funcionario del LEED, París, 5 de marzo de 2003). El FATF diseñó cuarenta recomendaciones —que prácticamente ningún país cumple en su totalidad— para favorecer la creación de instrumentos legales contra la corrupción y el lavado de dinero. México, especialmente por el narcotráfico, ha tenido dificultades para hacerlo, especialmente tras el caso de la “Operación Casablanca”, en mayo de 1998. En ella, “el Secretario del Tesoro y la Fiscal General [...estadunidenses...] anunciaron que los principales responsables por el lavado de fondos del narcotráfico eran siete bancos latinoamericanos” (Diego Airia, “Operación Casablanca”, <http://www.arpenet.com>, mayo 1998). Washington anunció su hallazgo sin la atención diplomática de dialogar primero con los gobiernos de México y Venezuela. Algunos especialistas estadounidenses dijeron, además, que hallaron 30 millones de dólares “blanqueados”, de los posibles 10 mil millones

por parte de la Representación mexicana quien, a partir de una alineación con otros países —particularmente europeos—, hizo notar fervientemente en el Consejo que la Convención y las evaluaciones periódicas que conlleva no deben convertirse en una amenaza a la soberanía de los países miembros. No obstante, no se logró evitar que, poco a poco, la posibilidad de que el FATF impusiera sanciones “a los infractores” se hiciera más factible, lo que ha provocado una gran presión sobre nuestro país, especialmente en temas como la lucha contra el lavado de dinero proveniente del narcotráfico.⁷³

México ha colaborado estrechamente en el FATF a partir de una oficina de la SRE. Así, este caso particular deja vislumbrar que, en circunstancias donde lo negociado en la OCDE es relevante para los países más poderosos, México no tiene otra opción que la de adoptar la postura preferida, aunque dando a conocer su propia posición frente a otros países. Esto le da, al mismo tiempo, cierta capacidad de maniobra para “moldear” la decisión.

II.1.2.3. El medio ambiente

Por último, en el tema de la protección al medio ambiente, en cuestiones de alto nivel, México ha logrado en general un buen desempeño en cuanto a su participación en la OCDE.⁷⁴

que se lavan en nuestro país (en el periódico *La Jornada*, 20 de mayo de 1998). Con estos argumentos se detuvo a cerca de 100 funcionarios bancarios de nivel bajo o medio, de los cuales 22 fueron mexicanos.

⁷³ Así pues en este tema, prioritario para Estados Unidos, México no pudo más que, aceptando el consenso, tratar de integrar las recomendaciones dadas por el FATF a su legislación nacional, por lo que aceleró las reformas en su marco regulatorio: esto se estudiará a profundidad en el tercer capítulo.

⁷⁴ A pesar de que las negociaciones sobre el medio ambiente se han desarrollado formalmente en las Cumbres de Naciones Unidas, que han derivado en Convenciones, es un hecho totalmente aceptado que éstas se ven

Nuestro país fue el primero de los miembros de la Organización en ratificar, junto a otros países en desarrollo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, negociada fuera del seno de la OCDE y denominada el Protocolo de Kyoto, en 1997. Sin embargo, en semejante cumbre se anunció que todos los miembros de esta Organización —al ser los más desarrollados— debían cumplir con ciertas obligaciones, relacionadas con el establecimiento de límites a los volúmenes totales de emisiones de gases de efecto invernadero. Los países del “área OCDE” elaboraron un inventario que, en su Anexo I, determinó las fechas y objetivos cuantitativos de semejante esfuerzo —es decir, reducir la emisión de gases de efecto invernadero hasta los niveles de 1990— y, en su Anexo II, las aportaciones financieras que los países industrializados —seleccionados exactamente bajo el criterio de pertenecer o no a la OCDE— canalizarían al “mundo en desarrollo” para este tema.

Entre 1995 y 1996, la delegación mexicana, de reciente ingreso, comenzó a estar sujeta en el Consejo a una fuerte presión por parte de otros miembros —particularmente Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, Dinamarca y Alemania— para acatar las normas del Protocolo. Por ello, se vio obligada a iniciar “una batalla de convencimiento y de información en la OCDE”⁷⁵ sobre las particularidades de la situación mexicana, en especial de su bajo nivel de desarrollo y de su necesidad de no poner “topes” a sus actividades industriales. Así pues, en la Reunión Ministerial de 1998, después de una intensa negociación, nuestro país consiguió, junto a Corea

antecedidas por discusiones en el seno de la OCDE. Por ello, incluyo el tema en este apartado, ya que en la Organización se han derivado obligaciones sumamente importantes a las que México ha tenido que dar respuesta.

⁷⁵ Carlos Hurtado, “México y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos”, en Bancomext, *México: Transición económica y comercio exterior*, México, FCE, 1997, p. 307.

del Sur, quedar fuera de los dos anexos de la Convención: hizo entender al resto de los países miembros que no sólo en el caso de México se necesitaba una flexibilidad especial, sino hacia todas las economías emergentes. Como países intermedios, ambos señalaron que sería sumamente problemático reducir las emisiones al “limitar seriamente las posibilidades de crecimiento económico”.⁷⁶ Turquía, asimismo, decidió unirse a este “grupo”, señalando que no firmaría la Convención hasta que ésta no aceptara su condición de “país en desarrollo”.

En síntesis, los compromisos que se han negociado en el seno del Consejo, hayan tenido éxito o no, han sido los que tienen el rango de obligatoriedad más alto y han quedado dispuestos en documentos básicos para la Organización que, a veces, se han convertido en fuente de presión para México. En estos casos, nuestro país ha tratado —en vista de no ver mermada su soberanía— de refrendarse como un miembro que no posee el mismo nivel de desarrollo y que, por tanto, necesita ser evaluado con mayor blandura. Ha buscado alinearse con países “emergentes” e, incluso, tomar la bandera de los países en desarrollo con una posición que, no obstante, ha sido de naturaleza defensiva cuando siente que las recomendaciones pueden llegar a obstaculizar su desarrollo,⁷⁷ pero propositiva en el sentido de que ha tratado de perfilarse y postularse como un “contacto” entre el mundo desarrollado y los países emergentes y en desarrollo, ampliando los horizontes de apertura de la OCDE.

⁷⁶ *Loc. cit.*

⁷⁷ Este estudio no pretende evaluar la conveniencia o inconveniencia del modelo que México adoptó en su proceso de apertura desde los años ochenta, en que su desarrollo quedó completamente supeditado a su capacidad de atraer inversión extranjera. No obstante, parte de esta discusión se integra en el último capítulo, aunque sólo en la relación que semejante proceso tiene con la participación mexicana en la OCDE.

II.1.3. México en los organismos de la OCDE de cooperación exterior para el desarrollo

La OCDE se ha preocupado, especialmente en la década de los años noventa, por fortalecer sus lazos con la mayor parte de los países del mundo —aunque éstos no sean miembros— y por analizar los factores económicos que facilitan el desarrollo internacional. Para sus relaciones con el exterior, la Organización cuenta principalmente con dos órganos subsidiarios dependientes del Comité Ejecutivo: el Comité de Cooperación con No Miembros (CCNM) y el Centro de Desarrollo. El primero fue creado en 1997 y se ha focalizado en países seleccionados por el Secretariado de la Organización como “relevantes para el análisis económico mundial”: los países “emergentes”, con los que los órganos de la OCDE tratan de profundizar su relación.⁷⁸ El segundo —creado en 1968—, tradicionalmente se ha enfocado al análisis de los países en desarrollo con el objeto de encontrar, a partir de la experiencia de los países desarrollados, las “mejores prácticas” de política pública que les permitan superar los problemas derivados del subdesarrollo, particularmente la pobreza.

Existe, asimismo, un Comité creado por el Comité Ejecutivo para “dar seguimiento al proceso de diseño, ejecución y evaluación de los programas de cooperación internacional

⁷⁸ Con ellos, la principal intención es incrementar sus relaciones para llegar a estudiarlos y conocerlos mejor. El objetivo último de estos países seleccionados es el de que, cuando se vuelva pertinente, se conviertan en miembros de la Organización. Actualmente, se trabaja mucho con los siguientes países, que han sido llamados los “big six” o los no miembros “principales”: China, India, Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica. Por su parte, Argentina, Chile, Hong Kong y Singapur siguen en la lista de importancia, siendo observadores del Comité de Comercio. China y Rusia son los más importantes, y de hecho cada uno tiene un grupo de trabajo dedicado únicamente al estudio de sus relaciones y cambios económicos (CCNM, “Preparation of the 2003 Ministerial Council Meeting”, CCNM/(2002)6/PROV).

de los países miembros”,⁷⁹ aunque no cuenta con recursos financieros propios: el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC). Sin embargo, éste ha reflejado más bien la perspectiva de los países industrializados hacia el mundo en desarrollo. De hecho, en muchas ocasiones ha sido blanco de fuertes críticas, ya que suele condicionar la ayuda financiera al desarrollo a una serie de requisitos considerados como un mejoramiento del aparato público de los países receptores de ayuda, pero centrados en el cumplimiento de las normas del Consenso de Washington. Así, el DAC ha estado encargado de intentar, desde un punto de vista analítico, canalizar el apoyo económico y financiero de los países de la OCDE hacia proyectos para los países menos desarrollados, a partir de agencias de apoyo en colaboración con el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de estadísticas sobre los programas de ayuda.⁸⁰ México, por la naturaleza del tipo de ayuda “condicionada” que el DAC concibe, decidió no convertirse en miembro y, así, solamente ha asistido en algunas ocasiones en condiciones de “observador”.

II.1.3.1. El Comité de Cooperación con No Miembros

Este comité, encargado de la política de extensión de la Organización, ha sido una de las prioridades de la Representación de México y es atendido incluso a nivel de embajador. Tras su creación, México ha asistido constantemente a las reuniones y llevado varias propuestas que se han extendido al Con-

⁷⁹ Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 36.

⁸⁰ Actualmente, es uno de los Comités que más se encuentran en proceso de revisión, ya que Estados Unidos y Japón decidieron retirarse de él, lo que fue señal clara de que la ayuda al desarrollo ocupa un lugar menos prioritario en las agendas nacionales (OECD, *Guidelines on Environment and Aid*, París, OCDE, 1992, p. 6).

sejo, de las cuales la más reconocida fue cuando, al presidir la Reunión Ministerial de 1999, invitó a los ministros de varios “países no miembros de la OCDE pero sí relevantes en las relaciones internacionales” —Brasil, India, China, Indonesia, Singapur, Argentina y Chile— a celebrar una reunión anterior, con la meta de perfeccionar la agenda a discutir.⁸¹ Al hacerlo argumentó que, en ciertas discusiones, es necesario ir más allá de los “miembros” de la Organización, utilizando la cooperación como instrumento por sí misma, es decir, invitando a aquellos países que, aunque no son parte de la OCDE, pueden contribuir en las discusiones o ser relevantes en el tema discutido:

[...] Este debate ha quedado plenamente reconocido con el fortalecimiento de un programa de cooperación que incluye diferentes países y zonas geográficas, así como temas de mediano plazo y de coyuntura, que han mostrado plenamente su utilidad para países miembros y no miembros.⁸²

De hecho, la iniciativa se convirtió en práctica normal antes de iniciar la Reunión Ministerial y, en varias ocasiones, se ha pedido a nuestro país que sugiera los países que deben participar, siendo generalmente integrantes del G-20 —que reúne a los países emergentes.⁸³ Justamente con estos Estados no miembros la OCDE ha logrado fortalecer el diálogo, teniendo una incidencia importante en el proceso de apertura de la Organización.

⁸¹ Tradicionalmente, el “diálogo con no miembros” se reducía, a propuesta de Estados Unidos, a uno con Rusia (“Presidirá México la junta anual de la OCDE, anuncian SHCP y SRE”, *El Día*, 20 de mayo de 1999, p. 20).

⁸² Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 5.

⁸³ Francisco Suárez Dávila, “Informe de Gestión de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, París, OCDE, 15 de marzo de 2000, p. 4.

Así, desde la segunda mitad de los años noventa, la OCDE logró comunicarse con más de 70 economías que, aunque no forman parte oficialmente ni se involucran en el debate interno, se han asociado a algunos de los comités, instrumentos o compromisos de la Organización. Nuevamente, nuestro país ha sido uno de los principales motores de la apertura, particularmente hacia los países latinoamericanos. De hecho, la negociación del ingreso de México fungió de modelo para la entrada de la República Checa (1995), Corea del Sur (1996), Hungría (1996), Polonia (1996) y Eslovaquia (2000).⁸⁴ Actualmente, incluso, se discute la posible entrada de Chile a la misma,⁸⁵ lo mismo que el aumento de contactos—al menos bilaterales con los países miembros—, con Brasil y Argentina.

En cuanto a las discusiones, México se ha preocupado en garantizar el equilibrio en el programa de trabajo del CCNM ya que, si bien trabaja en dos pistas—una temática a partir de Foros y otra regional—, el CCNM ha dado tradicionalmente más espacio y presupuesto a los temas de transición en la región de Europa del Este, a través del Programa de Economías en Transición.⁸⁶ Por ello, nuestro país ha estado negocian-

⁸⁴ OECD, *Annual Record*, París, OCDE, 2001.

⁸⁵ México se encuentra particularmente interesado en el ingreso de Chile ya que, según cree, esto podría equilibrar el peso político en el Consejo y favorecer los temas que interesan a los países latinoamericanos (en entrevista con Chris Brooks, director del Comité de Relaciones Públicas y Comunicaciones, París, 1° de abril de 2003).

⁸⁶ Así pues, en el Proyecto de Trabajo y Presupuesto bianual 2003-2004, presentado por el Consejo, se logró el mayor incremento de recursos destinados a América Latina. Esto fue gracias a que el Secretariado, en el seno de la CCNM, pidió revisar las prioridades de los países miembros, orientando finalmente parte de los recursos que iban destinados a Europa Central y Oriental a varios países latinoamericanos. Por otro lado, como resultado del proceso de reforma de la arquitectura de desarrollo de la OCDE por sus problemas presupuestales, se ha recomendado que los diferentes órganos dedicados a temas de desarrollo se integren en un cuerpo único que coordine las actividades de estas unidades de desarrollo. La adminis-

do mayor flexibilidad, logrando que se otorguen más recursos a los países latinoamericanos, a través del Programa con Economías Emergentes de Sudamérica.⁸⁷ Aunque México no colabora financieramente con los programas del CCNM destinados a América Latina —siendo España la que otorga la mayor parte del presupuesto—,⁸⁸ nuestro país ha ofrecido su apoyo para la organización de foros y conferencias. Para ello se creó en 1996 el Centro de la OCDE para América Latina en la Ciudad de México y, actualmente, el CCNM está negociando instalar un Mexican-OECD Multilateral Tax Center, que verifique las políticas impositivas no sólo en México, sino en todo el subcontinente.⁸⁹ Incluso, Eric Burgeat, director del

tración de este nuevo “cluster de desarrollo” sería encargada a un secretario general adjunto, pero México ha insistido en que la agrupación en este cuerpo no reste independencia al CCNM, pues este es uno de los principales comités en los que México participa para “incrementar la presencia de los países latinoamericanos en los programas y actividades de la Organización” (Delegamex, “Proyecto de comparecencia del Representante Permanente de México ante la OCDE, Claude Heller, a la Comisión Legislativa”, México, 2003).

⁸⁷ Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 8.

⁸⁸ Esto es a pesar de que tanto el gobierno de Felipe González como el de su sucesor, José María Aznar, han reducido considerablemente los volúmenes de ayuda que se habían comprometido a dar, en el seno de la Cumbre de Río. El recorte se ha hecho con el objeto de cumplir con los criterios de convergencia de España con los Tratados de Maastricht y, últimamente, España ha presionado para que México colabore también financieramente. Hoy en día, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha dado algunas muestras de haber recobrado su interés en América Latina, aunque todavía no son lo suficientemente claras (en Cutberto Hernández Legorreta, *op. cit.*, p. 101).

⁸⁹ El 10 de octubre de 2002 el director del Centro de Política y Administración Fiscales de la OCDE, Geoffrey Owens, confirmó la propuesta de crear este centro para “ayudar a los funcionarios públicos a diseñar e instrumentar políticas eficaces en materia de política y administración de impuestos”, a través de seminarios y grupos de trabajo. Esta idea cuenta

Comité, reconoció que nuestro país colaboró con la construcción de un proyecto entre la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo.⁹⁰

No obstante, según Delia Rodrigo, en estos últimos años se ha notado una clara disminución de la participación de México en el Comité, a raíz del cierre de las oficinas: “aunque la delegación mexicana siempre hace acto de presencia, no emite iniciativas interesantes, sino simplemente vota a favor de la adhesión de nuevos miembros”.⁹¹ No debe pensarse, tampoco, que el acercamiento de la OCDE a América Latina en estos últimos años se debió únicamente al ingreso de México: éste resultó del mayor interés de los países desarrollados por obtener información y de emitir recomendaciones para que esta parte del mundo sea destino de inversiones productivas menos riesgosas.

II.1.3.2. El Centro de Desarrollo

Este centro es un cuerpo subsidiario de la OCDE de participación voluntaria que intenta construir puentes entre la Organización y el mundo en desarrollo a través del intercambio de experiencias y de asesoría en cuestiones de desarrollo. México lo considera como “el segundo brazo más importan-

con el apoyo del Banco Mundial y pretende que el centro mexicano se convierta en una base de mejoramiento de la política fiscal para el conjunto de América Latina (en Delegamex, “Proyecto de comparecencia del Representante Permanente de México ante la OCDE, Claude Heller, a la Comisión Legislativa”, México, 2003). Hoy en día, el gobierno actual ha comenzado a recuperar su interés en América Latina.

⁹⁰ En este proyecto de estrategia de desarrollo para América Latina, Agustín García López fue el punto de contacto, utilizando los conocimientos técnicos del BID y su equipo de expertos regionales (entrevista con Eric Burgeat, director del CCNM, París, 13 de marzo de 2003).

⁹¹ Entrevista con Delia Rodrigo, funcionaria del CCNM, París, 20 de febrero de 2003.

te para la apertura de la OCDE”,⁹² por lo que, a través de su participación, ha tratado de modificar el enfoque de sus discusiones, orientadas en estos últimos estudios hacia la relación entre la falta de empleo y el subdesarrollo, con más estudios sobre temas como la pobreza, además de estudiar básicamente los países menos avanzados —no tan interesantes para él, considerado como uno de tamaño mediano.⁹³

En las discusiones dentro del Centro de Desarrollo, México ha defendido la visión de los países emergentes: alineándose junto a Japón y a Australia —y a pesar de contravenir la postura de Estados Unidos y de Europa—, la delegación mexicana sostuvo que la crisis asiática de 1997 no fue responsabilidad únicamente de los países asiáticos, sino debía entenderse como un problema estructural y sistémico cuya solución hacía imprescindible la cooperación de la comunidad internacional en su conjunto.

Además, ha tratado de aumentar la atención en los países latinoamericanos: apoyó exitosamente la candidatura de Jorge Braga de Macedo como director del Centro —interesado en América Latina—, mismo que actualmente ocupa el cargo y que ha organizado anualmente el Foro internacional sobre perspectivas latinoamericanas⁹⁴ gracias a un mayor pre-

⁹² Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2002, p. 10.

⁹³ Entre los estudios más importantes del Centro de Desarrollo en los últimos años, puede citarse dos de los que reflejan las prioridades del mismo: el de Daniel O’Connor, *Economic Opening and the Demand of Skills in Developing Countries: A Review of Theory and Evidence*, OECD, Development Centre, 149 (junio 1999) —sobre empleo y desarrollo— y el de R. Kohl (ed.), *Poverty and Income Inequality in Developing Countries. A Policy Dialogue on the Effects of Globalisation*, OECD, Development Centre, 2000 —sobre pobreza que, en efecto, ha sido un tema en ascenso en las discusiones.

⁹⁴ México también ha buscado establecer contactos con las representaciones diplomáticas de Argentina, Brasil y Chile, quienes son también

supuesto destinado al tema. De hecho, México estableció un lazo entre el Centro de Desarrollo y la Cumbre Iberoamericana, “con el objeto de promover la coordinación entre ambos mecanismos”.⁹⁵

II.1.3.3. El Comité de Ayuda al Desarrollo

Si bien no maneja recursos propios para los países menos desarrollados, el DAC, a través de sus estudios, puede ser un buen mecanismo para que otras instituciones acepten otorgar créditos de asistencia al desarrollo. No obstante, semejante comité ha sido criticado por los países en desarrollo como “paternalista” e, incluso, “intervencionista”, ya que maneja un enfoque que obliga a una serie de cambios estructurales como condición para canalizar la asistencia.

Por la desconfianza que hubiera despertado entre los países del G-77 así como por señal de oposición a su orientación, México decidió no participar en el DAC, más que en calidad de observador. De hacerlo, además, hubiera aceptado postularse como país otorgante de ayuda —pues sólo participan en él los países que están en condiciones de proporcionar financiamiento internacional para el desarrollo—, mientras que lo que más bien negoció la Representación fue la de

miembros del Centro (en Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001).

⁹⁵ “Declaración conjunta suscrita entre el presidente del Centro de Desarrollo, doctor Braga de Macedo, y el embajador Jorge Alberto Lozoya, titular del Secretariado de la Cooperación Iberoamericana”, correspondencia diplomática, Embamex, 22 de mayo de 2000 (se reunieron en Madrid el 19 de marzo de 2001). Asimismo, Ernesto Zedillo —ex presidente de México, encargado de parte de la organización de la Cumbre de Naciones Unidas para el Financiamiento al Desarrollo—, efectuó reuniones tanto con el CD como con Donald Johnston, el 14 de marzo de 2001 (valija diplomática).

poseer una “condición dual”, tanto de “oferente” como de “receptor”⁹⁶ de asistencia. La delegación mexicana ha llegado incluso a salir de las sesiones cuando ha considerado que el debate sobre los proyectos de asistencia a los países en desarrollo adquiere demasiadas limitaciones y solicita muchas condiciones a cambios que, para México, constituyen una violación a la soberanía de los países involucrados.

Actualmente, el DAC es uno de los comités que más se encuentra en revisión tras el proceso de reforma de la OCDE, pues se ha hecho evidente que no solamente la ayuda al desarrollo disminuyó en la década de los años noventa, sino que el problema de los proyectos de desarrollo se encuentra en su operacionalización, demostrando que el financiamiento para el desarrollo no basta, pues necesita de la cooperación de los gobiernos de los países receptores y de un asesoramiento constante.⁹⁷

Como observador, “la postura del gobierno de México ha sido que los temas de ayuda oficial para el desarrollo incumbían principalmente a los países más altamente industrializados y a los países menos favorecidos”,⁹⁸ dejando este tipo de cuestiones al margen de los países emergentes. Aunque reconoce que actualmente la ayuda financiera al desarrollo del país es prácticamente inexistente, México ha participado en proyectos con Centroamérica —especialmente a través del “Plan

⁹⁶ Se identifica como país receptor de ayuda a cualquier país en desarrollo. Para fines estadísticos, la OCDE los dividía en 1993 en países de bajo ingreso (menos de 600 dólares per cápita) y de mediano ingreso (entre 600 y 1 200). Además, el grupo de ingreso bajo incluye un subgrupo, que es el definido por Naciones Unidas para los “países menos desarrollados” (LCD countries) (en Cuberto Hernández Legorreta, *op. cit.*, p. 46).

⁹⁷ OECD Labour/Management Programme, “Implementing the OECD DAC Guidelines on Poverty Reduction”, PAC/AFF/LMP(2002)13, pp. 6-9.

⁹⁸ Conferencia del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, en la Cumbre de Monterrey, Nuevo León, 20 de marzo de 2002.

Puebla-Panamá”—y el Caribe, otorgando asesoría o asistencia técnica. España, sin embargo, lo ha presionado para que participe en el DAC, pero México se ha negado sistemáticamente argumentando a su favor la precaria situación económica por la que atraviesa.⁹⁹

La posición que México ha mantenido en sus participaciones en el DAC ha sido...

[...] urgir una mayor comprensión y coherencia política a efecto de tomar acciones concretas que abatan las asimetrías, desbalances y problemas de equidad en el desarrollo económico globalizador [...] enfatizando que... nadie puede aislarse de los efectos de las crisis globales, por lo que se ha insistido en que en la toma de decisiones se debe incluir el mayor número de países para que aporten sus experiencias y medidas que se deban adoptar para atenuar los desajustes.¹⁰⁰

Tomando en consideración los tres órganos discutidos previamente, puede finalizarse diciendo que México simbolizó el inicio de una OCDE más incluyente, proveyéndola de una nueva legitimidad pues, desde un principio, se volcó en favor de una Organización abierta en lugar de elegir las ventajas de pertenecer a un “club cerrado”. Según Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicacio-

⁹⁹ La forma de presión de España, para que México contribuya financieramente en proyectos con América Latina, fue la de interponer argumentos en relación con la campaña emprendida a favor de México para conseguir un tratado de libre comercio con Europa. Este es un ejemplo de cómo los países de la OCDE pueden ejercer presión sobre México para llevarlo a realizar determinada acción, pero también de cómo nuestro país puede mantener sus propias decisiones (en SDAHI, Carpeta de información para la Reunión del Comité para el Desarrollo, sección I).

¹⁰⁰ Esta fue la posición defendida por el presidente de la Reunión Ministerial de mayo de 1999, José Ángel Gurría, con respecto a México (en Jaime Contreras, “Más comprensión y coherencia política, la demanda a la OCDE”; *Excelsior*, 20 de mayo de 2002, p. 5).

nes de la OCDE, en 1993 apenas 10 economías no miembros —incluyendo los seis miembros de reciente ingreso— participaban en 24 de los principales comités; mientras que, para finales de 2002, sumaban 17 economías en éstos.¹⁰¹

México ha sido uno de los países que más activamente han defendido la obligación de los países industrializados sobre el financiamiento al desarrollo —cabe pensar, por ejemplo, en la constante petición de la delegación para “incorporar a los países en desarrollo en las corrientes de inversión internacionales”,¹⁰² así como en la Conferencia de Monterrey, en la que participó el secretario general adjunto de la OCDE, Seichi Kondo.¹⁰³ La delegación ha buscado extender el papel del DAC como foro de negociación para promover semejante financiamiento, logrando que “parte de su trabajo se centrara en los acuerdos alcanzados en la referida conferencia”.¹⁰⁴

México ha solicitado “cuantificar la ayuda que tiene como propósito primario la erradicación de la pobreza y la promoción de un desarrollo sostenido para los países más pobres”,¹⁰⁵ ya que se han utilizado los programas de ayuda más bien para promover las exportaciones de los países industrializados y

¹⁰¹ Entrevista a Chris Brooks, director del PAC, París, 26 de marzo (hoy por hoy, por ejemplo, Sudáfrica ha tomado una relevancia mayor, con la posible negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, que tomaría como modelo al TLCAN. Por ello, últimamente varios estudios se han concentrado en ella).

¹⁰² Javier Arrigunaga, correspondencia entre la Delegamex y la SRE, 18 de mayo de 2002, p. 2.

¹⁰³ La OCDE contribuyó a la organización de semejante conferencia, efectuada del 18 al 22 de marzo de 2002 (en OECD, “Development Center Activities related to the preparation for the UN Financing for Development Conference”, CD/AB(2001)4, p. 2).

¹⁰⁴ Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE, París, Embamex, 2002, p. IV.

¹⁰⁵ Cutberto Hernández Legorreta, *op. cit.*, p. 103.

como asistencia inmediata en casos de emergencia, considerando cada vez menos aspectos como la alimentación, el empleo y la vivienda, entre otros.¹⁰⁶ No obstante, el papel de México se ha restringido a un ámbito meramente diplomático pues, en la realidad, sus esfuerzos han sido aislados y no han tenido consecuencias relevantes en las discusiones, más que en el CCNM —y menos en el Centro de Desarrollo, que ahora presta más atención al tema de la pobreza.¹⁰⁷

II.2. LA PARTICIPACIÓN MEXICANA EN LOS ÓRGANOS SECTORIALES: LOS PRINCIPALES TEMAS DE LA OCDE

Analizar los “órganos sectoriales” de la OCDE es una tarea útil, pues permite entender parte de las funciones de la misma y las diferencias entre los puntos de vista de los países miembros sobre los principales temas de la Organización. Esto sucede especialmente ahora que la composición de la membresía ha cambiado notablemente a partir del ingreso de México. En estos comités, difíciles de analizar al existir más de 150, se discuten las políticas públicas con funcionarios de las instancias gubernamentales competentes, y en ellos pueden adoptarse únicamente programas, convenios o acuerdos, ya que las decisiones son atribuciones reservadas al Consejo. Cada comité trata sobre un tema o sector en específico y tiene una naturaleza eminentemente técnica, y su trabajo se cristaliza a través de la elaboración de estudios y la redacción de recomendaciones a los gobiernos, a partir de los cua-

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 122-123.

¹⁰⁷ Sin embargo, el presupuesto del Centro de Desarrollo se recortó en un 30% por el retiro de sus dos principales contribuyentes: Estados Unidos y Japón (Delegación de México ante la OCDE, “Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, París, Embamex, 2002, p. 10).

les se realiza un monitoreo periódico que verifica el cumplimiento.

Existen varios tipos de “órganos sectoriales”. Algunos de ellos se dedican a la elaboración de análisis de carácter general y comparativo —como el Comité de Política Económica (EPC) o el Comité de Mercados Financieros, entre otros—, o cuentan con grupos de trabajo para la formulación de programas que, casi siempre, son solicitados por los países interesados bajo contribuciones voluntarias —como el Comité de Competencia o el de Políticas de Ciencia y Tecnología (TSPC). También, existen otros que publican estudios sobre algún área, a partir de exámenes periódicos basados en la *peer pressure* —“presión entre pares”—, como el Grupo de Trabajo sobre Desempeño Ambiental o el Comité de Competencia.¹⁰⁸ Por último, otros órganos sirven de foro para que los miembros discutan e intercambien opiniones sobre las mejores políticas públicas a seguir en temas sectoriales, por lo que se convierten en espacios de debate entre distintos modelos de desarrollo. Estos últimos han cobrado importancia en el proceso de reforma que actualmente vive la OCDE, en la que “han surgido en el seno de la Organización algunas orientaciones de política económica que se contraponen a posiciones tradicionales”,¹⁰⁹ especialmente tras el ingreso de

¹⁰⁸ Dado que estos órganos sectoriales tienen que ver más con la incidencia de la OCDE en la formulación de las agendas nacionales de los países miembros, en este capítulo no se les considerará a profundidad. La intención es únicamente identificar los aspectos en los que la participación de México ha sido relevante para la vida de la Organización.

¹⁰⁹ Según Carlos Hurtado, la orientación ideológica común de la OCDE no ocasiona la coincidencia entre todos sus miembros, pues se busca la expresión de las particularidades de cada país para negociar finalmente el consenso. Los miembros de más reciente ingreso, por tanto, han podido también dar a conocer sus diferencias, tanto reales como de posición, lo que han hecho en tres temas principales: la relación entre asuntos laborales

los “nuevos miembros”. México, como se verá, ha podido jugar con el enfoque de algunos de estos órganos de discusión, en los que centro el análisis en este apartado. Nuevamente, varios de los temas han adquirido tal importancia que han llegado a nivel del Consejo y se han convertido en decisiones relevantes al interior de los Estados miembros.

Es menester señalar además que, dado que existe un sinnúmero de temas estudiados en la OCDE y que ésta ha experimentado problemas presupuestales, se han tratado de simplificar sus actividades en los últimos años —la razón de ser de su proceso de reforma— para determinar aquellas que puedan servir para su integración a través de un “hilo conductor”. Así pues, se ha puesto singular atención en los últimos años en aquellos temas que pueden evaluarse a partir de un enfoque “horizontal” y en una especie de *cluster* y, por tanto, a la evaluación de varias instancias gubernamentales en cada país. Entre los “asuntos horizontales” pueden citarse los tres que han sido más discutidos en las reuniones de la OCDE: el comercio, el desarrollo sustentable y la gobernabilidad, que se utilizarán a continuación para estudiar el papel de México. Al mismo tiempo, en la OCDE se han ampliado los esfuerzos en lo que se ha dado en llamar “nuevos temas”, es decir, aquellos que se relacionan con el fenómeno de la “globalización” y que, por su actualidad, han estado cada vez más presentes en las discusiones y ganado un espacio en la agenda internacional.

y el comercio internacional, el medio ambiente y la velocidad o gradualismo en la liberalización financiera (Carlos Hurtado, art. cit., pp. 303-309). Cabe recordarse, además, que Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, exponen en el seno de la Organización las distinciones entre sus “modelos de desarrollo”, que —con algunos problemas, pero en aras de la simplificación— podrían catalogarse como el “neoliberal”, el “desarrollista” y el de “democracia social”, respectivamente.

II.2.1. Comercio e inversiones: la dificultad de los temas horizontales

Uno de los temas más controversiales, en discusión continua en la OCDE, dentro del Comité de Comercio, es el de las implicaciones económicas del comercio y la inversión internacionales, por lo que este foro ha fungido como base analítica de posteriores discusiones en la OMC. En este tema, tan importante que ha llegado muchas veces a nivel de Consejo, se han reflejado las preocupaciones de los países desarrollados por la situación económica internacional en los últimos años —especialmente las tasas elevadas de desempleo, la disminución del ingreso de los trabajadores y los problemas ambientales, de los cuales responsabilizan a los países menos desarrollados.¹¹⁰ Así pues, en la OCDE se ha pretendido armonizar internacionalmente la regulación de la competencia comercial a partir de estándares y formular “cláusulas sociales y ambientales” que, al ser respetadas en cada uno de los países, puedan proteger el buen desempeño de los sectores económicos y permitir lo que se considera como una competencia internacional más justa.

Puede decirse que, en este comité, México ha refrendado casi siempre la visión de los países en desarrollo, argumentado que la discusión de los estándares laborales y ambien-

¹¹⁰ Para algunos grupos de interés dentro de los países desarrollados, el problema del desempleo se debe, por ejemplo, al crecimiento del comercio con países con costos laborales menores, pues la ventaja comparativa de éstos, en su opinión, se debe a que incumplen los estándares laborales básicos, en detrimento de los verdaderos intereses de los trabajadores e incluso de la balanza comercial de algunos países. También, el descuido de las normas ambientales básicas, según algunos representantes de los países desarrollados, otorga ventajas competitivas a los países en desarrollo y les atrae inversión extranjera, pues se les permite no cubrir los costos que éstas tendrían aparejadas (véase Francisco Suárez Dávila, “Convergencia y diversidad...”, art. cit., pp. 193-202).

tales —que, en su opinión, ya está por demás agotada— debe desligarse de los criterios comerciales —pues, por ejemplo, ha señalado que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) debería ser la única institución encargada de redactar semejantes estándares en cuestiones de empleo. En palabras de Carlos Hurtado,

...México coincide con el objetivo de mejorar las condiciones de los trabajadores [...y del medio ambiente...], pero pretende lograrlo como resultado del [...] incremento de la productividad; no por medios artificiales... Aunque el país apoya los estándares laborales y ambientales básicos, no acepta que se le exponga a la necesidad de demostrar una y otra vez su cumplimiento, particularmente por la presión que ejercerían varios grupos de interés y sindicatos. Además, México solicita la flexibilización del mercado laboral, pues es su rigidez, en su opinión, la que genera costos de operación.¹¹¹

Asimismo, nuestro país se ha alineado con la visión de los países emergentes, que han adoptado posiciones menos proteccionistas que las de Estados Unidos y los países europeos actualmente.¹¹² México ha defendido la eliminación de subvenciones a los productos agropecuarios —aunque con un bajo perfil, pues la dependencia encargada no ha mostrado un completo interés—,¹¹³ e incluso en la Reunión Minis-

¹¹¹ Carlos Hurtado, art. cit., p. 306.

¹¹² Puede decirse que, paradójicamente, hoy en día son los países menos desarrollados los que reflejan muchas veces posiciones más cercanas al libre comercio e inversión —en productos como las manufacturas y, sobre todo, los agrícolas—, cuando durante muchos años fue el tercer mundo el que recibía semejante mensaje de liberalización.

¹¹³ Según Veronique Deli, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), al tener sus oficinas en Bruselas, no puede atender lo suficiente las necesidades de la OCDE en estos asuntos, por lo que se ha tenido un “bajo perfil” que ha afectado el desem-

terial de 2003 defendió abiertamente lo anterior, después de que el ministro de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, se reunió con el ministro de Nueva Zelanda —país que pertenece al Grupo de Cairns—,¹¹⁴ para pedir la eliminación de los subsidios, junto a otros países emergentes.¹¹⁵

Nuestro país ha intentado agilizar las discusiones en la OCDE para formular posiciones comunes que faciliten las ta-

peño de la Representación en esta área (entrevista con Veronique Deli, encargada de Semarnat ante la OCDE, París, 10 de marzo de 2003).

¹¹⁴ El Grupo de Cairns es una coalición de 17 países exportadores de productos agrícolas que nació en 1986, cuando sus ministros se reunieron en Australia —en el contexto de la Ronda Uruguay— para solicitar que los temas agrícolas se discutieran multilateralmente al más alto nivel, en el GATT y, desde 1994, en la OMC. Son tres sus principales peticiones: la reducción o eliminación de las tarifas arancelarias sobre productos agrícolas, la eliminación de los subsidios domésticos y, especialmente, la eliminación de los subsidios a la exportación, especialmente por parte de Estados Unidos y los países europeos. Además, promueve el trato preferencial a los productos de los países en desarrollo. Aunque no ha logrado por completo lo anterior, ha tenido éxito al haber convertido a la agricultura en un asunto comercial, parte de los Acuerdos de la OMC, dentro de los Comités de Agricultura y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Los países miembros son: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay (en <http://www.cairnsgroup.org>). Si bien México no es miembro del Grupo de Cairns —aunque parecería servir a los intereses económicos de nuestro país—, dentro de la OCDE se ha acercado a Australia, Canadá y Nueva Zelanda en las discusiones a favor de la eliminación de la protección a los productos agrícolas.

¹¹⁵ Según Derbez, se utilizaría a la OCDE para adoptar una postura contra los subsidios pues, “como hay ministros europeos, haremos una presentación de las preocupaciones de México sobre la Agenda de Doha, en particular en la parte agropecuaria” (en “Pedirá México en la OCDE eliminar subsidios al agro”, *La Jornada*, 30 de abril de 2003). No obstante, Blair mostró en su estudio sobre la OCDE que “la norma de liberalización de régimen comercial de la OCDE no motivó a las delegaciones para reducir los subsidios”, quienes actuaron unilateralmente (*op. cit.*, p. 259). Hasta ahora, incluso en la OMC, se han dejado pasar oportunidades de negociación para desaparecer o, cuando menos, reducir semejantes prácticas.

reas de la OMC, ya que considera a éste, como ya se mencionó, un foro más incluyente.¹¹⁶ Según Gerardo Traslosheros, en la Reunión Ministerial de 1999, se discutieron las modalidades de la nueva ronda de negociaciones de la OMC, donde México demandó...

[...] una ronda progresiva bajo un compromiso único, que incluya a todos los sectores de la economía como la manera de asegurar que exista un balance en las negociaciones entre países desarrollados y en desarrollo. La mejor defensa que los países en vías de desarrollo tienen contra medidas unilaterales, o contra cualquier abuso en materia comercial, es el establecimiento de reglas claras que permitan una relación estable entre iguales.¹¹⁷

Su papel activo permitió que México copresidiera las últimas Reuniones Ministeriales en cuanto al tema de comercio, lo que ha dado al país cierto prestigio.¹¹⁸ Además trató, en el seno de la OCDE, de generar entre Estados Unidos

¹¹⁶ Con respecto al comercio internacional, la OCDE se ha encontrado trabajando en coordinación con la OMC para impulsar la Agenda de Desarrollo de Doha. El 29 de noviembre del 2002 el secretario general de la OCDE, Donald Johnston, así como el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, se reunieron para firmar un documento sobre asistencia técnica relacionada al comercio y *capacity building* que se compondrá de una base de datos WTO/OECD, que habría de terminarse para la Reunión Ministerial de 2003 (en Jacques Brinon, "OECD/WTO joint action in the Doha Development Agenda", *The OECD Observer*, 235, diciembre 2002, p. 7).

¹¹⁷ Angelina Mejía, "Estima la OCDE que la inflación en México será de 12,7% en este año", *Crónica*, 20 de mayo de 1999, p. 18. Llama la atención la forma en que ha cambiado la percepción de la OCDE en estos últimos años: antes, se le veía como una organización casi regional, del "Norte", mientras que ahora se le considera un foro multilateral para negociar posiciones comunes.

¹¹⁸ Claude Heller, "Proyecto de comparecencia del Representante Permanente de México ante la OCDE ante la Comisión Legislativa", México, D. F., Cámara de Diputados, 2003.

y Europa una dinámica positiva para la Quinta Cumbre de la OMC realizada en septiembre de 2003 en Cancún, aunque en semejante reunión no se obtuvieron los frutos esperados.¹¹⁹

Con respecto a la liberalización financiera, en el Comité de Política Económica, nuestro país se ha alineado con los miembros de reciente ingreso en la OCDE, que defienden un proceso de apertura gradual, a diferencia de la postura tradicional que pide una liberalización rápida.¹²⁰ El debate comenzó, de hecho, justamente después de la crisis mexicana de 1994, que llevó a una presión constante por parte del resto de los países miembros sobre México para finalizar su proceso de liberalización a partir de la ampliación de los beneficios en inversión concedidos a los países del TLCAN y a todos los miembros de la OCDE. México, no obstante, defendió la necesidad de “gradualizar” su apertura, y fue hasta el año 2000 que retiró todas las restricciones con respecto a las ventajas financieras destinadas a los países del TLCAN. Esto, en realidad, no significó un “gradualismo” verdadero, ya que el proceso de liberalización fue iniciado incluso unilateralmente y se aceleró abruptamente con las negociaciones del acuerdo con América del Norte.

¹¹⁹ La reunión de Cancún en septiembre de 2003 se colapsó porque Estados Unidos y la Unión Europea insistieron en continuar con el mismo régimen comercial, lo que se constituyó como el segundo fracaso de la OMC después de Seattle. Pascal Lamy, el comisionado de la Unión Europea, dio a conocer desde el principio que por ningún motivo los gobiernos europeos aceptarían la reducción de los subsidios a la exportación de productos agrícolas. Asimismo, el gobierno estadounidense negó recortar el apoyo doméstico a sus agricultores, lo que era precisamente la principal petición de los países en desarrollo como promesa derivada de Marrakesh (en Vandana Shiva, “The causes and implications of the failure of WTO Ministerial in Cancún”, Research Foundation for Science, Technology and Ecology, 2003, <http://www.cancun2003.org>).

¹²⁰ Carlos Hurtado, art. cit., pp. 308-309.

II.2.2. El desarrollo sustentable: buscando un "tema horizontal" a partir del medio ambiente

Las implicaciones económicas del desarrollo sustentable se han convertido en un asunto central para la OCDE e identificado como el "tema horizontal por excelencia", ya que se basa en tres pilares —el económico, el social y el ambiental— que podrí­an ligar la labor de muchos comités que hasta ahora no han logrado realmente coordinarse entre sí. Se creó, por tanto, el Grupo Ad Hoc sobre Desarrollo Sustentable, encargado principalmente de la elaboración de indicadores, pero también de una posible agenda de trabajo que, en un futuro, podría constituirse como el eje de las actividades de la Organización. No obstante, ha sido el Comité de Política Ambiental (EPOC) —donde participan funcionarios de las dependencias relacionadas— el que más se ha preocupado por elaborar programas de evaluación de este tipo.¹²¹

En el EPOC, la Representación mexicana ha tenido varias contribuciones sin precedentes, que han reflejado claramente sus intereses y han dado a nuestro país cierto prestigio en el tema ambiental. La más importante de ellas fue que logró reorientar las actividades del comité, al "promover otro equilibrio de la agenda en estas cuestiones":¹²² a la "agenda gris" —sobre la contaminación urbana e industrial, que había sido

¹²¹ Según Veronique Deli, se ha tratado en el seno de la OCDE de encontrar los órganos que se encargarían de implementar proyectos de desarrollo sustentable, para coordinar más eficientemente sus actividades de investigación. En su opinión, el EPOC ha sido el comité más interesado, pero sus esfuerzos continúan siendo incipientes, ya que se requiere del esfuerzo del Comité para implementar una agenda que otros órganos acepten y que realice funciones conjuntas, lo que, además, implica gastos adicionales a las otras actividades del comité (entrevista con Veronique Deli, encargada de Semarnat ante la OCDE, París, Embamex, París, 10 de marzo de 2003).

¹²² Delegamex, "La participación de México en la OCDE", París, Embamex, inédito, 2001, pp. 30-36.

la base de los estudios analíticos de la Organización antes de la década de los años noventa— México pidió la incorporación de otra llamada “agenda verde” —sobre la biodiversidad, tema en el que los estudios de la OCDE podían resultar sumamente interesantes para nuestro país.

Además, la delegación mexicana pudo, a través de sus negociaciones, conseguir la imposición de límites menos estrictos sobre emisiones de gas para aquellos Estados que, aun dentro de la OCDE, no podían considerarse como “países industrializados”. Gracias a ello, México no tuvo que acatar en el año 2000 la regla de disminuir estas emisiones hasta los niveles de 1990. La consecuencia directa de esto último fue que se reconoció que nuestro país, junto a otros como Corea del Sur y Turquía, tiene un grado de desarrollo relativo menor que el resto de los miembros y que, por ello, deben ser evaluados bajo criterios más flexibles.

Al respecto, la Representación ha jugado con la dificultad de distinguir los “umbrales” del desarrollo y de reconocer las “responsabilidades diferenciadas”:¹²³ reflejando de nuevo los intereses de los países en desarrollo, ha argumentado que históricamente los países industrializados han contaminado mucho más, por lo que ha pedido una orientación que se base en la consideración de los consumidores más que de los productores actuales —en cuanto a las imposiciones sobre producción de contaminación, “a partir de un enfoque que considere las emisiones per cápita y el problema demográfico”.¹²⁴

¹²³ Lo anterior se logró, gracias a la insistencia de la delegación mexicana, en el marco del documento de la “Estrategia de la OCDE para el Desarrollo Ambiental durante la primera década del siglo XXI”, derivado de la Reunión Ministerial del 16 y 17 de mayo de 2001, en que participó el ministro de Semarnat, Víctor Lichtinger.

¹²⁴ Con ello, defendió no sólo el principio de “el que contamina paga” (*PPP: Polluter Pays Principle*), sino también el de “el que usa paga” (*UPP: User*

En la Reunión Ministerial del Consejo, celebrada en mayo de 2001 —que fungió como foro de preparación de la Cumbre de Johannesburgo—, hubo una sesión en la que participaron conjuntamente los ministros de Economía, Finanzas y Medio Ambiente.¹²⁵ Ahí se analizó el informe analítico y el de políticas en los que la OCDE ha trabajado. De ella se derivaron los términos de su “Nueva Estrategia Ambiental”, que promovió “un nuevo paradigma para la gestión ambiental centrado en mantener la integridad de los ecosistemas”¹²⁶ y que fue aprobado en mayo de 2001.

La planeación de semejante estrategia estuvo centrada, sorprendentemente, en el diseño institucional de la entonces Semarnap —hoy Semarnat—, que integró en una sola dependencia los temas del agua, los bosques, los suelos y las pesquerías —aunque actualmente el tema de pesca pasó a la dependencia para asuntos agrícolas. Se reconoció abiertamente que la delegación mexicana contribuyó con propuestas útiles y con una posición a favor de los temas “verdes” para el “uso sustentable de recursos naturales renovables” en esta Reunión.¹²⁷

Pays Principle), ya que los principales usuarios de la atmósfera han sido tradicionalmente los países industrializados (Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, 2001, inédito, p. 32).

¹²⁵ El grupo de México, que incluía a los secretarios de estas áreas, estuvo encabezado por el director general de Organizaciones de Cooperación y Desarrollo Económicos de la SRE (en Delegamex, “Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, París, Embamex, 2002).

¹²⁶ *Ibid.*, p. 32.

¹²⁷ La incidencia de México para desarrollar los temas “verdes” puede, no obstante, someterse a discusión, ya que estos también fueron resultado de un proceso ideológico gestado desde la década de los años ochenta, con la evolución de los temas ambientales desde el Informe Brundtland en 1987, hasta la Agenda 21 de 1992, en que los temas “verdes” —es decir, de protección a la biodiversidad— fueron ganando relevancia (véase Marian A. L. Miller, *The Third World in Global Environmental Politics*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995).

Con ello, de hecho, se creó una nueva estructura de grupos de trabajo en el EPOC.¹²⁸

Gracias a todas estas acciones, la delegación mexicana consiguió influir en la agenda de una institución del tamaño de la OCDE en los temas ambientales, lo que le ganó tal reputación que obtuvo incluso la presidencia de un nuevo Grupo de Trabajo al respecto.¹²⁹ Asimismo, se nombró a nuestro país como principal portavoz en la Cumbre de Johannesburgo, en la que el presidente Vicente Fox presentó una iniciativa para estructurar un bloque de los países más vulnerables al cambio climático —en demanda de un Fondo Mundial para el Desarrollo Sustentable con capital privado—, además de que solicitó nuevamente a Estados Unidos la firma del Protocolo de Kyoto.¹³⁰

II.2.3. México en los temas que han dado una nueva identidad a la Organización

A partir de la década de los años noventa, la OCDE decidió aprovechar sus recursos intelectuales y técnicos no sólo para crear cuerpos de información estadística comparativa, sino también para discutir entre los Estados miembros “los efec-

¹²⁸ Entre estas grandes contribuciones pueden, además, citarse otras menores, como la elaboración del Documento de Consenso sobre el Maíz, coordinado por un investigador mexicano y que ha tenido relevancia para distintas investigaciones y recolección de datos en este campo, especialmente en cuanto al uso de productos transgénicos para su reproducción. Varios investigadores mexicanos, además, han sido llamados para contribuir en otros trabajos —como, por ejemplo, uno sobre la producción y la comercialización de jitomate.

¹²⁹ Semarnat, “Informe de labores del primer semestre de gobierno”, México, Semarnat, diciembre de 2000 a mayo de 2001.

¹³⁰ Presidencia de la República, “Inicia Cumbre de Johannesburgo”, México, 26 de agosto de 2002.

tos positivos y negativos de la globalización”. A los “temas sociales” —como el empleo, la educación y la cohesión social—, tradicionalmente estudiados por la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (DEELSA) de la OCDE, se sumaron otros “nuevos temas” que, día a día, fueron adquiriendo importancia en las agendas nacionales. Entre éstos, los más relevantes fueron la gobernancia, el desarrollo territorial, la migración y el acceso a las tecnologías de la información, para los cuales no existía otra institución internacional dedicada a su estudio, más allá de algunos foros y programas de Naciones Unidas. Así pues, la Organización se esforzó en emitir recomendaciones al respecto a través de documentos, programas, conferencias y seminarios, que se discuten entre sí y reúnen a todos los países miembros o, por el contrario, se destinan solamente a uno de ellos.

Nuestro país ha atendido con detenimiento las discusiones sobre los “temas sociales” y los “nuevos temas” de la OCDE, enviando, a través del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) o la secretaría correspondiente, la información estadística necesaria para hacer los estudios.¹³¹ Además, ha promovido en los comités, en los grupos de trabajo e, incluso, en el Consejo, la formulación de una estrategia integral que no solamente ayude a liberalizar el comercio, sino también promueva el “desarrollo social” tanto de los países miembros como de los países en vías de desa-

¹³¹ No obstante, ha existido un buen número de problemas de coordinación y de falta de interés por parte de algunas dependencias del gobierno mexicano. Dentro de la valija diplomática de la Representación de México ante la OCDE, se pueden encontrar muchas cartas solicitando —después de la fecha convenida para ello— a la secretaría o dependencia correspondiente, a través de la SRE, el envío de la información requerida por algún comité o grupo de trabajo o, incluso, la petición del pago de algunas actividades realizadas para nuestro país (en valija diplomática, París, Embamex, 1998-2003).

rollo. Así pues, ha enviado regularmente funcionarios de alto nivel para colaborar en ciertos programas, enriquecer el debate y cabildear en aras de recuperar la dimensión “social” de la Organización. Esto se ha logrado, aunque todavía parcialmente.¹³²

La DEELSA tiene dos comités principales: el Comité de Educación —que recientemente fue elevado, por su importancia, al rango de dirección— y el Comité de Asuntos Sociales y Laborales (ELSAC). Las actividades de este último se dividen en tres ramas: el monitoreo de las políticas de mercados laborales; las nuevas orientaciones de políticas sociales y de salud; y el análisis de la migración internacional, tratados a partir de diferentes grupos de trabajo. México, miembro de todos ellos, ha solicitado activamente en el Consejo que se equilibre el aspecto económico con el social y que el enfoque de la OCDE se vuelva más incluyente, ya que en un buen número de ocasiones —y por motivos obvios de diferencia de nivel de desarrollo con respecto a los demás miembros— los estudios que se han elaborado no han respondido completamente a la realidad mexicana. De hecho, la mayor parte de los trabajos de la Organización sobre el empleo se han centrado en el tema del envejecimiento demográfico, que si bien se vuelve día con día más prioritario en México deja de lado otras discusiones que resultan imprescindibles para explicar la economía mexicana, como el funcionamiento del sector informal.¹³³

Los esfuerzos de la Representación mexicana para impulsar las políticas sociales y cambiar la perspectiva maneja-

¹³² Entrevista a Ángel O'Dogherty, encargado de la SHCP en la Representación de México ante la OCDE, París, 15 de octubre de 2002.

¹³³ En los últimos años, sin embargo, ha aumentado la posibilidad de crear un órgano dedicado al estudio del sector salud en los países miembros, iniciativa que la Representación de México ha apoyado parcialmente, pues el Secretariado decidió dar parte del financiamiento a través del pre-

da por la OCDE han rendido algunos frutos, pero aún no se logra que estos temas ocupen un lugar preponderante en la Organización: el presupuesto del ELSAC, en comparación con otros, sigue siendo tradicionalmente reducido¹³⁴ —sin tomar en consideración los recortes que se le impusieron en los noventa— y los proyectos que desarrolla dependen, por lo menos en dos terceras partes, de las contribuciones directas por parte de los países interesados.

Uno de los temas principales a los que México ha pedido mayor atención es el de la pobreza. Sin mucho éxito en las negociaciones por parte de la Representación, la Organización no ha concedido tanto espacio al asunto, ya que la mayoría de los países no consideran que sea una prioridad en sus agendas.¹³⁵ La “pobreza” —que finalmente debe manejarse con una perspectiva “horizontal”— ha carecido de un órgano especial para ser analizada dentro de la OCDE, y básicamente los estudios al respecto han sido elaborados por el Centro de Desarrollo, que tiene, además, una perspectiva distinta a la mexicana. Esto es porque en el enfoque manejado por la Organización se considera que la pobreza es producto de la exclusión social —es decir, de la marginación y de la

supuesto del ELSAC, pero dejó la otra parte a través de contribuciones de los países interesados. México, además, prefiere que el ELSAC canalice su presupuesto a temas como el empleo y la migración.

¹³⁴ Entre las publicaciones más importantes del comité pueden citarse: *Employment Outlook, Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Policies and Performance, OECD Health Data, A Caring World: The New Social Policy Agenda, Social Policy Analysis, Trends in International Migration y Social Indicators* (en Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 98).

¹³⁵ En 1996, la delegación de Bélgica propuso llevar a cabo un estudio multidisciplinario sobre la pobreza, lo que fue secundado por México. Sin embargo, éste no se realizó por no interesar a los demás miembros (en Gabriela Ramos, “La contribución de México en la OCDE”, *Análisis XXI*, julio de 1999, p. 17).

diferencia de velocidad en el acceso a las tecnologías—, en lugar de provenir de las condiciones estructurales de la economía—considerando, por ejemplo, las deplorables condiciones de vida de un buen número de personas, sin acceso inclusive a los servicios más básicos. No obstante, México se ha preocupado por compartir su experiencia, dando a conocer sus métodos de combate a la pobreza a través de programas de gobierno, mismos que han despertado un interés creciente entre varios países miembros.¹³⁶

México considera que la educación es uno de los temas prioritarios a discutirse en la OCDE, por lo que el Comité de Educación ha sido uno de los órganos a los que dedica mayor atención. Éste, más que en el sistema de *peer pressure*, se basa en una serie de proyectos en los que el país ha participado y ha dado a conocer sus experiencias.¹³⁷ Asimismo, en el Consejo pidió—junto a otros países—que se otorgara más importancia a la educación, lo que poco a poco se fue logrando, pues se consiguió la aprobación de crear una Dirección destinada por completo a su estudio.¹³⁸ La delegación mexicana nueva-

¹³⁶ Por ejemplo, en la Reunión de ministros de política social en 1998, el entonces secretario de Sedesol, E. Moctezuma, destacó el éxito del programa Progresá (en Francisco Suárez Dávila, "Informe...", art. cit., p. 7). Hoy por hoy, la Sedesol en las reuniones da a conocer los programas actuales, como el de Hábitat y, especialmente, el de Oportunidades.

¹³⁷ Entre ellos, pueden citarse los siguientes: "La transición de la escuela al trabajo", "Educación a lo largo de la vida", "El papel de los sistemas nacionales de calificaciones en la promoción del aprendizaje", "El papel de las nuevas tecnologías en la educación" y el relacionado con la "Construcción de escuelas". También, atiende oportunamente órganos como la Administración Institucional de Educación Superior (IMHE) y el Centro de Investigación e Innovación en la Educación (CERI), que trabaja como un órgano semiautónomo. Daré más atención al contenido de estos programas en el próximo capítulo (en Javier Arrigunaga, "Correspondencia diplomática a Luis Landa", París, Delegamex, 25 de marzo de 2001).

¹³⁸ Al respecto, la OCDE ha concluido que la educación es el asunto central para las necesidades del contexto actual, siendo uno de los puntos

mente ha reflejado el interés de que el enfoque de la OCDE se vuelva más incluyente, particularmente al promover la participación de otros países que comparten su grado de desarrollo y su punto de vista.¹³⁹

Con respecto al tema de migración, la delegación de México ha tratado fuertemente de incorporar en la perspectiva de los “países receptores” ya existente, aquella de los países que, como él, se enfrentan a la pérdida de mano de obra resultado de este fenómeno. Asimismo, ha pedido la elaboración de recomendaciones de políticas migratorias, de tal manera que se logre que la migración provoque más beneficios que costos y que se minimicen los problemas de asimilación cultural. No obstante, subsiste una línea en los estudios que privilegia los efectos económicos en los países “receptores” —sin considerar, por ejemplo, el capital que los países “oferentes” pierden con la salida de lo que constituiría mano de obra joven— y las recomendaciones sobre políticas de control migratorio.¹⁴⁰

clave de su espíritu de evaluación, por lo que ha puesto una especial atención en el asunto (“Informe de la Representación de México ante la OCDE”, París, Embamex, 2003, p. VI).

¹³⁹ En el tema de educación, México ha apoyado el aumento de participación por parte de Argentina, Brasil y Chile en el CERI (Delegamex, “Carta a la Dirección General de la SRE para los asuntos de la OCDE”, París, Embamex, 2 de noviembre de 2001).

¹⁴⁰ Nuestro país no figuró, por ejemplo, en el estudio del DEELSA acerca de los “trabajadores extranjeros y el reto para los países de la OCDE” (DEELSA/ELSA/WP5(2001/5), 28 de marzo del 2001). También, si bien se pidió, por parte del INEGI, un estudio sobre “Migración e integración regional” que incluyera una visión de los efectos positivos de la migración y de las políticas migratorias, en cambio se elaboraron otros nuevamente referentes a los países receptores de migración, como por ejemplo el de “Los límites del efecto multiplicador aplicado a la inmigración familiar: el caso de Estados Unidos” (DEELSA/ELSA/WP2(99)9). La OCDE siguió tratando el tema de la migración desde la perspectiva de la recepción de migrantes: en diciembre del 2002, el jefe de la División sobre Migración Internacional pidió infor-

Por último, el tema del acceso a las “nuevas tecnologías de la información” ha ganado mucho espacio entre las discusiones de la OCDE. No obstante, en él, nuestro país más bien se ha dedicado al aprendizaje de métodos de aplicación y asimilación internas de estos avances tecnológicos, al tener poco que decir en cuestión de innovación tecnológica. Además, la Representación mexicana ha solicitado la discusión de temas quizá menos “avanzados”, pero que puedan ser más útiles a la realidad de un país como México.¹⁴¹

Con respecto a la discusión de los “temas sociales” y de los “nuevos temas”, en breve, México ha mostrado un profundo interés al ofrecer constituirse como la sede de un buen número —cada vez mayor— de eventos, talleres, seminarios y conferencias organizados conjuntamente con la OCDE, y muchas veces ha extendido la invitación a otros países latinoamericanos, para su oportuna difusión.¹⁴² Asimismo, en cuanto al desarrollo territorial, ha participado en reuniones donde expone sus experiencias en el desarrollo de “macrorregiones” —polos de desarrollo—, así como sus esfuerzos de descentralización.

mación al INEGI para elaborar un estudio llamado las “Tendencias de migraciones internacionales: migración proveniente de África Subsahariana y América Central y Latina hacia países de la OCDE” (Delegamex a la SRE, “Correspondencia del SOPEMI”, París, Embamex, 13 de septiembre de 2002).

¹⁴¹ Entrevista con César Córdova, funcionario de PISA, OCDE, París, 3 de marzo de 2003.

¹⁴² México se ha interesado en la participación de otros países latinoamericanos en este tipo de foros, ya que de ellos pueden aprenderse varias experiencias de gobernanza económica, considerada como el “reto clave para el desarrollo”, al asegurar la efectividad de las instituciones públicas y políticas para el desarrollo de la economía de mercado. Con respecto a la reforma regulatoria, México presidió un seminario sobre la formulación de los presupuestos nacionales —organizado por la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República—, además de otros destinados a la reforma tributaria y a la gobernabilidad (en “Peer Review: A Tool for Cooperation and Change”, SG/LEG(2002), p. 3).

Precisamente, en la discusión de estos temas —donde México ha mantenido una participación activa— se ha conseguido ganar cierto prestigio dentro de la OCDE, lo que se ha traducido en responsabilidades directas para funcionarios mexicanos. Por ejemplo, el entonces titular de la Unidad de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República de México, Carlos Flores Alcocer, presidió el Comité de Dirección del Programa sobre Desarrollo Económico y Empleo a Nivel Local (LEED) —uno de los que en los últimos años se ha vuelto sumamente importante, evaluando programas de desarrollo regional.¹⁴³ También, el comisionado del Instituto Nacional de Migración, Dr. Alejandro Carrillo Castro, y el subsecretario de Población y Servicios Migratorios, Javier Moctezuma, han sido presidentes de la Mesa Directiva del Grupo de Trabajo de Asuntos Migratorios,¹⁴⁴ mientras que el jefe de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de Semarnat, José Luis Samaniego, fue electo vicepresidente en la Mesa Directiva del EPOC. Por su parte, la Dra. Sylvia Schmelkes, miembro de la Secretaría de Educación Pública (SEP), presidió la Mesa Directiva del Centro para el Desarrollo e Innovación de Escuelas (CERI), además de ser miembro del Comité Ejecutivo. Otros funcionarios mexicanos, por su parte, han fungido también como vicepresidentes de comités y grupos de trabajo, tanto en materia comercial como ambiental.

En resumen, las iniciativas mexicanas en los temas discutidos en la OCDE han rendido algunos frutos incipientes, pues en los últimos años puede verse en los documentos de la

¹⁴³ Comunicado de la Presidencia, "Carlos Flores fue elegido Presidente del Programa de la OCDE para el Desarrollo Económico y Empleo", 8 de junio de 2001.

¹⁴⁴ México ha dado su apoyo en varios seminarios sobre el tema migratorio, como el de "Nuevas formas de ahorrar con migrantes" que se llevó a cabo en febrero de 2003 (DEELSA/CLSA/WP2/M(2002)1/REVI).

OCDE una creciente preocupación no solamente por fenómenos como la pobreza o la mala distribución de la riqueza, sino también por la cooperación para el desarrollo, la migración y la política social.¹⁴⁵ México ha logrado crear nuevos “espacios” de análisis, pero le ha faltado promover cambios en la perspectiva de los temas estudiados, pues subsiste en los debates la renuencia a incorporar algunos temas interesantes para el país.¹⁴⁶ Puede notarse, también, que en los últimos años la capacidad propositiva de México ha disminuido.

II.3. CONCLUSIONES: LA INCIDENCIA SIGNIFICATIVA PERO NO DETERMINANTE DE MÉXICO EN LA OCDE

La incidencia de nuestro país dentro de la OCDE ha sido significativa, aunque no determinante. Tanto en los “órganos políticos” como en los “órganos sectoriales”, México ha defendido —y hasta promovido, con mayor o menor éxito— la apertura de la Organización y la inclusión de la perspectiva de los países en desarrollo en algunos temas —como las normas de competencia, la reforma regulatoria, la presupuestación y la educación.¹⁴⁷ Incluso, se ha propuesto como un lazo entre la OCDE y América Latina, a partir de programas,

¹⁴⁵ Tanto en la Reunión Ministerial de 2001 como en la de 2002, se muestra una mayor preocupación “por equilibrar la economía de mercado con la ‘mano invisible’ del Estado”, como instrumento de redistribución y equilibrio. La declaración de la Reunión Ministerial de 2002 establece que “la reducción de la pobreza debe ser una prioridad de la comunidad internacional” (en Claude Heller, “Proyecto de comparecencia del Representante Permanente de México ante la OCDE”, 2002, pp. 4-8).

¹⁴⁶ Actualmente, los temas que más ha promovido México son el comercial, el de desarrollo y el de lucha contra la pobreza, según la Cumbre Ministerial de 2003 (en entrevista con Mario López Roldán, representante alterno de México ante la OCDE, París, 21 de noviembre de 2002).

¹⁴⁷ Gabriela Ramos, “La contribución...”, art. cit., pp. 16-17.

seminarios, talleres, conferencias, etc.¹⁴⁸ Además, ha logrado —en la medida de lo posible— modificar en su interés la agenda de la Organización, al señalar que, en el interior del país y a nivel estructural, todavía prevalecen en México varios problemas propios del subdesarrollo, para los cuales, como miembro, tiene derecho a utilizar los recursos de la OCDE. Con ello, ha ampliado el espectro temático y, en parte, ideológico de esta última.

Si bien según varios funcionarios mexicanos México nunca lograría un peso suficiente para influir positivamente en la OCDE, no cabe duda de que ha conseguido un lugar relevante en la vida de la misma. Según Eric Burgeat, director del CCM, llama la atención que México, un país “nuevo” y considerado como “menos influyente” a nivel internacional, ha sido uno de los catalizadores de la reforma que la OCDE está viviendo en los últimos años. Hay dos formas en que su participación se ha constituido como un motor de cambio dentro de la OCDE. Por un lado, el simple hecho de que su ingreso tuvo una consecuencia simbólica sin precedentes, ocasionando la inercia de lo que acabó siendo una “gran ola de apertura” que, si bien se ha calmado, puede no haber desaparecido. Por el otro, la orientación de la participación de México a lo largo de los años fue en el mismo sentido: pro-

¹⁴⁸ En agosto de 2003, el gobierno mexicano anunció —encabezado por la OEA pero en colaboración con la OCDE— el proyecto del Centro Interamericano para el Desarrollo Integral, con la creación de una Comisión Interamericana de Educación, que permitirá compartir las mejores políticas educativas y las nuevas tecnologías de la información. Ésta, según el secretario general de la OEA, César Gaviria, compartiría las mejores políticas públicas entre 34 países americanos, pensando principalmente en la Comunidad del Caribe, el Cono Sur y Centroamérica. La Comisión de Educación estaría encabezada por el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra (en Comunicado de Presidencia, “Tercera Reunión de Ministros de Educación de las Américas”, México, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2003).

verla de un espíritu más amplio, insertando en el debate la preocupación por formular políticas, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo, para reducir el abismo entre ellos.

En algunos temas México ha mostrado cierta capacidad de influencia pues, si bien sus propuestas —similares a las de otros países en desarrollo— no han sido completamente originales en el mundo entero, sí lo han sido en un foro de la naturaleza de la OCDE. Empero, hay otros temas en los que su incidencia no ha podido cristalizarse en decisiones específicas e, incluso, en que ha tenido que enfrentar cierta presión por parte de la Organización.¹⁴⁹ Con una y otra actitudes su huella ha quedado plasmada, y hasta podría decirse que México permitió parte de la reordenación de las expectativas de los países de la OCDE, quienes han dado un todavía incipiente espacio al debate a los problemas del subdesarrollo y de la pobreza. No obstante, estos esfuerzos de México no han tenido prácticamente consecuencias palpables, con la excepción de algunos programas aislados que, en términos prácticos, han quedado en la forma de simples reuniones o seminarios. Sin embargo, en un foro de la naturaleza de la OCDE, en que su objetivo por excelencia es discutir los temas de mayor relevancia, sí se ha logrado influir en el debate internacional.

Asimismo, nuestro país se ha propuesto como uno de los principales dialogantes en la negociación de algunos temas controversiales, aunque para ello ha preferido en ocasiones “asumir la posición de no asumir posición alguna”.¹⁵⁰ En

¹⁴⁹ Al respecto, México ha adoptado una posición de tipo defensivo. Sobre las ONG, hace notar en el Comité Ejecutivo que “hay ciertos principios que deben respetarse, con respecto a confidencialidad” (“Relations of the Organisation with the Civil Society: Opinion of Mexico”, CES(99)22/REV1, 4 de noviembre de 1999).

¹⁵⁰ Entrevista con Veronique Deli, encargada de Semarnat ante la OCDE, París, 10 de marzo de 2003.

varias ocasiones ha defendido los intereses de los “países en desarrollo”, mientras que en otras se ha promovido como líder de los “países emergentes”. Finalmente, no obstante, el resultado ha sido una posición generalmente “neutra” que, aunque le ha permitido negociar entre varios grupos de la OCDE, no le ha concedido un papel totalmente decisivo. A la posición de México dentro de la OCDE y a sus efectos, explicados en esta segunda sección, debe agregarse la incidencia de la Organización en la realidad interna y exterior del país, lo que se discute en el tercer capítulo. En él, se verá que la postura que México ha asumido depende de la influencia que la Organización pueda tener sobre las políticas exterior e interna mexicanas, especialmente en términos de su administración pública. Esto debido a que, finalmente, la labor de la OCDE se ha centrado en dos pistas:¹⁵¹ la primera, en la discusión de los temas más notables de la agenda internacional y, la segunda, en el debate sobre la internacionalización de las agendas nacionales de los países miembros.

¹⁵¹ Entrevista con Gabriela Ramos, directora del Centro de la OCDE para México y América Latina, México, 19 de octubre de 2001.

III. LA INCIDENCIA DE LA OCDE EN MÉXICO

El país sufrió [...] una crisis mayor de repercusiones profundas en todos los ámbitos. No obstante, en pocos años la política económica se vio rápidamente transformada y se retomó el crecimiento [...] ¿Qué país puede presentar tales resultados? Tenemos, pues, confianza en el dinamismo del país. Nuestra confianza en realidad se basa en impresiones más profundas: una evolución de las mentalidades en el mundo político, académico, en el de las empresas, en la sociedad en general, en la emergencia de nuevos valores y de nuevas actitudes más constructivas y autónomas, que hacen pensar en un viraje de radical importancia en la historia de México.¹

Así como México ha tenido cierta incidencia en la realidad actual de la OCDE, ésta ha influido notablemente tanto en las relaciones internacionales como en la política interna de aquel en los últimos casi diez años. De semejante incidencia, que permanece generalmente en un absoluto desconocimiento,

¹ OCDE, *Exámenes de las políticas nacionales de Educación: Educación Superior*, México, 1997, p. 153.

trata el presente capítulo, el cual está dividido en dos partes. En la primera, se argumentará que las actividades de la OCDE desde 1994 hasta concluir este trabajo dieron lugar a cambios generales en México tanto en su administración pública como en sus relaciones internacionales, su marco legal y sus condiciones económicas. En la segunda, por su parte, se retomarán los resultados por excelencia de la labor de la OCDE en cada uno de los temas de interés para México, es decir, los estudios y proyectos realizados por los “órganos sectoriales” a través de reuniones, misiones de observación y documentos evaluativos de los que se han derivado, a su vez, las recomendaciones.

En breve, los objetivos de política interna y de política exterior que el gobierno mexicano tuvo en un principio —es decir, la búsqueda de reconocimiento por parte de los países desarrollados y, en consecuencia, la captación de inversión extranjera— fueron poco a poco dando lugar a otros, como el aprendizaje de ciertas políticas, la coordinación de las dependencias gubernamentales, su sujeción a un monitoreo constante y la creación de redes de trabajo —en cuanto a política interna se refiere—, así como la diversificación de las relaciones comerciales, una posición internacional más influyente y el establecimiento de contactos con los países desarrollados —en términos de política exterior. Tras estos últimos objetivos, tal vez, puede encontrarse la verdadera pequeña o gran contribución que semejante organismo internacional ha tenido para el desarrollo de México.

Como los temas de la OCDE son muy variados, en este tercer capítulo se escogieron los que han interesado más a México y que han reflejado más claramente el papel de ambos actores internacionales. Esto es porque, precisamente, han sido los asuntos a los que México ha canalizado mayor esfuerzo donde la OCDE ha tenido más relevancia, pues —ante la incapacidad de imponer obligaciones en la mayoría de los

casos— se ha requerido de la retroalimentación por parte del gobierno en turno.²

III.1. LA INFLUENCIA DE LA OCDE EN LA REALIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA MEXICANA

La utilidad de la OCDE puede verse reflejada en los efectos que ha tenido sobre el aparato gubernamental mexicano, tanto en la formulación de la política interna como en la de la política exterior de los últimos años. Si bien es evidente que el objetivo salinista de convertir a México en un “país desarrollado” al ingresar en la Organización nunca fue logrado, los efectos reales de la participación en la OCDE sobre nuestro país han sido sumamente complicados de evaluar, ya que muchas de las ventajas o desventajas han sido meramente “intangibles”.³ De hecho, prácticamente es im-

² Por el contrario, existen temas que nuestro país ha preferido dejar al margen. Esto, en algunos casos, se ha derivado de que por sí mismos o por el enfoque en el que se abordaron no correspondieron a los intereses o perspectivas de nuestro país, por lo que se concibió que, de participar con un alto perfil, los costos económicos o incluso políticos pudieron haber sido mayores a los beneficios. Esto sucedió, por ejemplo, en el Grupo de Trabajo sobre Seguridad de la Información y Privacidad: en él participan muy activamente en las reuniones algunos representantes de empresas privadas como parte de las delegaciones, por lo que a México le inquietó que los intereses particulares influyeran en las decisiones. Por su parte, el Comité de Economía de la Información, encargado de la elaboración de estadísticas de comercio electrónico, no ha sido tan interesante para la realidad actual de México, pues en él se han discutido temas de muy alto nivel tecnológico donde el país no tiene mucho que aportar dada su distancia con el nivel de desarrollo del resto de los miembros (Delegación de México ante la OCDE, “La participación de México en la OCDE”, París, Embajada de México en Francia, inédito, 2001, pp. 80-82).

³ El trabajo en la OCDE ha tenido, por ejemplo, impacto en la eficacia de las políticas ambientales. ¿Cómo medir semejante incidencia? Al respecto, lo más conveniente es señalar el tipo de programas que se han desa-

posible saber con exactitud su incidencia, más aún si se considera que el periodo de la “relación doble” todavía es muy corto.

Si bien es cierto que la razón de ser de la OCDE se ha encontrado en la cantidad y calidad de “conocimiento” que maneja, finalmente sus implicaciones reales han dependido de la aplicación de éste, lo que muchas veces ha quedado fuera de los alcances de la misma Organización. Además, su labor con respecto a México —y los demás miembros de reciente ingreso— solamente se puede entender si se le inserta en su “proceso de reforma estructural” y si se recuerda que es parte de una ola que ha afectado a prácticamente todos los países —las “reformas de segunda generación”— y que no se reduce a las actividades de la OCDE, sino que abarca prácticamente a todas las instituciones —tanto nacionales como internacionales. Así, para evaluar la incidencia de la OCDE en México es preferible centrarse en aspectos generales de la relación compartida, para determinar puntos clave como los actores que han participado, algunas experiencias mutuas que han tenido lugar y los eventos más importantes desde que la “relación doble” dio inicio.

Se ha llegado a comparar a la Organización con una máquina que, gracias a sus mecanismos de operación, podría servir de instrumento de generación de las “mejores políticas públicas” existentes, al procesar una especie de “base de datos” interna que incluye las “mejores y peores prácticas” de los países estudiados. No obstante, se ha dicho también que sus *outputs* —lo que la máquina puede producir— dependen de los *inputs* que cada país permite darle —es decir, de la

rrollado y ver si tienen concordancia con lo discutido y recomendado por la Organización (en entrevista con Tomás Olvera, director general de Organismos de Cooperación Económica y Desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 29 de octubre de 2001).

información que se introduce en su “caja negra”, ya que cada Estado ha sido libre de introducir la información que desea.⁴ En el caso de México, lo más sencillo que puede hacerse en este análisis es tratar de dilucidar qué objetivos se han buscado a través de este “instrumento” y, más importante aún, qué se ha obtenido como resultado.

Se puede iniciar diciendo que el aprovechamiento que México ha hecho de los recursos de la OCDE ha dependido —por su misma estructura dividida en comités coordinados a través de directorados que corresponden, generalmente, a los ministerios o secretarías de los países miembros— del tema en particular y de la importancia que el aparato gubernamental mexicano le ha concedido. A la calidad de los *inputs*, pues, le ha seguido la de los *outputs*, aunque con el requisito de manejar una participación activa en cada tema específico.⁵ Por los objetivos que tanto el país como la Organización han buscado, puede hablarse también de la existencia de diferentes contradicciones, que han conducido a cierta “tensión” entre ambos actores internacionales, misma que, poco a poco y sin un éxito completo, se ha tratado de resolver. Todo lo anterior formará parte de la sección que sigue.

⁴ Entrevista con Mario López Roldán, representante alterno de México ante la OCDE, París, Embamex, 28 de marzo de 2002.

⁵ Cabe recordar que los Comités sujetos a análisis son de distintos tipos —lo que se explicó en el capítulo anterior—, pues algunos son de evaluación general o sirven meramente para funciones de recopilación, discusión, aprendizaje y difusión de información; mientras que otros emiten, a través del sistema *peer pressure* —o presión entre pares—, recomendaciones en estudios que forman parte del presupuesto general de la OCDE o del de sus comités; por último, están aquellos comités cuyas actividades dependen de contribuciones voluntarias de las dependencias de los países interesados.

III.1.1. La OCDE: promotora de una administración pública mexicana más eficiente

Si bien el “objetivo interno” más importante de México al ingresar a la Organización fue el de captar inversión extranjera como factor de activación y dinamismo de la economía mexicana, el tiempo mostró que ello requería primero de la existencia de una administración pública eficiente, para lo que la OCDE, claramente, mostró poco a poco sus capacidades. Por tanto, el objetivo del gobierno mexicano dentro de la Organización se fue volviendo el de aprender experiencias para la formulación de políticas públicas correctas para su desarrollo. Con respecto a los resultados, según Gabriela Ramos, uno de los saldos positivos de nuestra participación en la OCDE ha sido el de “contar con estudios y análisis de primer nivel sobre el diseño de las políticas públicas en los distintos ámbitos”,⁶ lo que, en efecto, se ha plasmado en las agendas y programas de las dependencias administrativas en cuanto a niveles de asesoramiento y coordinación.⁷

⁶ “La contribución de México en la OCDE”, *Análisis XXI*, julio de 1999, p. 16.

⁷ Si se revisan los programas y las agendas de diferentes dependencias gubernamentales en México, es fácilmente identificable el sello de la OCDE en casi todos ellos, tanto en los objetivos que se buscan como en los métodos que se emplean. Esto es, quizá, resultado de que existe un consenso general acerca del modelo en que las políticas públicas deben insertarse —lo que se discutirá más a fondo en el cuarto capítulo. Muchas veces, las recomendaciones que hace la OCDE en algún estudio son exactamente las mismas que daría un servidor público mexicano sin necesitar acudir a un análisis internacional. No obstante, ha quedado demostrado que la existencia de un estudio internacional al respecto ayuda a crear el consenso interno sobre la aceptación de algún programa. Así pues, esta investigación pretende, entre otras cosas, verificar si la OCDE ha sido un instrumento útil a los objetivos que México ha buscado, aunque dentro del modelo económico inherente a la Organización. En el cuarto capítulo se discutirán las contradicciones de semejante modelo, aunque no se pretende entrar a fon-

Siendo una institución prestigiada internacionalmente por sus estudios analíticos, comparativos y estadísticos, diferentes órganos gubernamentales en México se han interesado en distinta medida en los recursos de la OCDE, no solamente a través del envío de funcionarios de alto nivel —un promedio de 200 por año—⁸ para discutir los temas que tendrían cabida en la redacción de sus respectivas agendas, sino de la solicitud de estudios específicos dependiendo del sector que representan.⁹ Con ello, han convertido a la OCDE en una especie de “consultoría”¹⁰ que, no obstante, ha requerido del flujo permanente de información fidedigna y comparable; un compromiso que en ocasiones las dependencias relacionadas no han podido, o querido, cumplir.¹¹

do en este debate por no responder a los objetivos planteados en el documento.

⁸ Véase Delegamex, “Proyecto de comparecencia del Representante Permanente de México, Claude Heller, en la OCDE ante la Comisión Legislativa”, México, 2003.

⁹ Para una revisión general de los estudios más importantes que se han elaborado dentro de la OCDE sobre México, véase los anexos B y C en las últimas páginas del presente documento.

¹⁰ Según César Córdova, funcionario de la OCDE para el programa de PISA, la pertenencia de México ha salido cara en términos económicos, ya que la cuota de México es elevada, lo que se debe tomar como una fuente de egresos para el gobierno federal. No obstante, en su opinión, si es bien utilizada, la OCDE puede ser relativamente barata, pues con ella se pueden realizar estudios que, de otra forma, deberían solicitarse a consultorías internacionales privadas. Además, a los “gastos” ocasionados por la participación deben restarse, por ejemplo, los que la Organización hace en México —“ingresos” para el país— a través del Centro de la OCDE para América Latina (entrevista con César Córdova, funcionario de PISA, OCDE, París, 3 de marzo de 2003).

¹¹ Estudiar la relación entre la OCDE y México muestra que un Estado no puede entenderse como un “actor racional unificado”, pues el nivel de participación ha dependido completamente de la dependencia gubernamental o institución involucrada. Sin embargo, es necesario subrayar que una sola decisión del cuerpo encargado directamente de la Representación,

Por medio de la OCDE, se pretendió desarrollar más ampliamente el cuerpo de información estadística mexicana. Hasta ahora, si bien queda mucho trabajo por hacer, se cuenta con la “base de datos” más completa en la historia de México, misma que contiene muchos indicadores económicos y sociales necesarios para la toma de decisiones —aunque todavía con muchos “agujeros”. De hecho, puede asegurarse que, si bien el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) fue creado desde 1983, su funcionamiento actual no podría explicarse sin la labor de la Organización, ya que ésta convocó a cada dependencia del gobierno a proporcionar información, de tal manera que pudiese concentrarse en un solo banco de datos y, además, complementarse con otros análisis estadísticos en la búsqueda de la homologación con algunos estudios internacionales.¹²

es decir, de la SRE, afectó el desempeño de todas las demás instancias durante el tiempo en que se cerraron las oficinas, de octubre de 2002 a junio de 2003 (en Comisión Permanente, “Dictamen de ratificación de Carlos Flores Alcocer, designado Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de México ante la OCDE, en *Gaceta Parlamentaria*, no. 6, 11 de junio de 2003).

¹² El INEGI fue creado por decreto presidencial el 25 de enero de 1983 e integró en su estructura a las direcciones generales de Estadística (instituida en 1882) y de Geografía (fundada en 1968). Con ello, se convirtió en la institución por excelencia en la tradición de captar, procesar y difundir información estadística y geográfica de México (<http://www.inegi.gob.mx>). En los últimos diez años sus actividades se han vuelto mucho más relevantes, a tal punto que ha ganado prestigio internacional, por lo que presidió la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas (1995-1999) y, en la actualidad, la Conferencia Cartográfica Regional de las Naciones Unidas para las Américas. Si bien muchos indicadores estadísticos ya existían en México de antemano —por ejemplo, con respecto al estado del medio ambiente, se había creado un sistema de datos desde 1988—, la participación en la OCDE ayudó a sistematizar el proceso de integración de la información (en entrevista con Bénédicte Larre, encargada de los *Economic Surveys* para México del Directorado de Economía, OCDE, París, 5 de marzo de 2003).

Con la participación en la OCDE, se quiso sembrar además en las dependencias públicas una cultura de evaluación progresiva a través de la revisión periódica por parte de sus contrapartes de otros países. A lo largo del tiempo, aquellas dependencias que más interés han mostrado son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Éstas han tenido —sin que sea obligatorio— algún encargado directo cerca de la sede de la Organización, lo que les ha permitido una participación más relevante y activa.¹³ La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), por su parte, ha tenido un encargado directo pero radicado en Bruselas, Bélgica, que ha manejado conjuntamente las relaciones con la Unión Europea en materia agrícola.¹⁴ Por su importancia, el papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tendrá un espacio especial en el próximo capítulo, aunque se puede adelantar que, contradictoriamente, ha tenido un interés ambivalente y variable.¹⁵

¹³ Los servidores públicos adscritos a la delegación han dado seguimiento a los diversos asuntos que son discutidos en los comités y grupos de trabajo de la OCDE. Para ello, han fungido como enlace entre la Organización y los servidores públicos del gobierno responsable de los temas en cuestión, asisten a las reuniones de los comités y/o procuran la adecuada participación de México en los mismos (<http://www.sre.gob.mx/ocde/delegacion.htm>).

¹⁴ Puede conjeturarse que la Sagarpa ha concedido más importancia a la Unión Europea que a la OCDE, ya que posee una representación directa en Bruselas y tradicionalmente ha mostrado un bajo perfil en las discusiones y actividades efectuadas en la Organización, lo que se ha hecho sentir en los análisis comparativos en materia de producción pesquera y agrícola, donde México a veces no figura.

¹⁵ La naturaleza de la participación mexicana en la OCDE permite reflexionar acerca del papel que la SRE puede jugar en la coordinación intersecretarial: ésta ha sido la encargada de la Representación, a través de un embajador y del pago de una cuota por la membresía. Aunque es el

Otras instituciones mexicanas —académicas y técnicas— han participado de igual forma a través de la coordinación de la SRE o por contacto directo con personal del comité de la OCDE respectivo, a través de seminarios, reuniones, conferencias o de la solicitud de documentos especiales y periódicos. De su desempeño en general, puede decirse que existen secretarías que, sin tener personal en la Representación, se han esforzado por aprovechar los recursos de la Organización, como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y, en la mayoría de los casos, la Secretaría de Educación Pública (SEP) —interesadas ambas en la cultura de evaluación de la OCDE. Otras, en cambio, no han mostrado mucho interés, como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de la Función Pública (SFP, antes Secodam) —cuyo interés ha ido en aumento— y la Secretaría de Gobernación (Segob) —sin mencionar aquellas que prácticamente no han figurado en el tiempo que lleva la relación.¹⁶

Varias instancias más allá de las secretarías también han derivado muchas experiencias de su participación en la OCDE y han pretendido construir lazos, aunque apenas incipientes. Las Oficinas de la Presidencia de la República, una de las instancias más interesadas, ha estado en estos últimos años en

principal punto de contacto entre México y la OCDE, en múltiples ocasiones se ha mostrado un tanto renuente a facilitar la relación, por considerar que, por el enfoque de la Organización, los costos deberían de corresponder a otra instancia enfocada en asuntos económicos, particularmente la SE. Si bien con la participación en la OCDE se ha pretendido mejorar la coordinación del aparato público mexicano, paradójicamente ha sido la falta de coordinación de éste la que ha mermado semejante relación.

¹⁶ Si bien identificar el grado de interés de cada dependencia resulta muy difícil, pueden utilizarse algunos indicadores para hacerlo. Entre ellos, el envío de funcionarios de alto nivel a las reuniones, la proporción oportuna de información solicitada por los Comités para los estudios, las actividades realizadas en colaboración con la OCDE, así como la valoración de las recomendaciones después de los análisis.

constante contacto con la Organización y utilizado varios de sus proyectos específicos y recomendaciones de política pública para la formulación de la agenda nacional.¹⁷ El interés de Presidencia ha sido de tal magnitud que, después del cierre de las oficinas de la Representación que expliqué en el primer capítulo, sus oficinas canalizaron parte de su presupuesto para la reapertura, como señalaré más adelante.¹⁸

En cuanto al flujo de información, se ha logrado un mayor dinamismo no solamente entre las dependencias gubernamentales, sino entre éstas y otros actores, como sindicatos o grupos empresariales. Los miembros del poder legislativo se han involucrado ya en varias actividades y evaluaciones de la Organización, por medio de cambios en el marco regulatorio y de las comparecencias de los representantes permanentes ante la comisión legislativa encargada, de las que se ha decidido también el presupuesto destinado a las actividades de la OCDE.¹⁹

¹⁷ Como ejemplo puede citarse el tema de las pequeñas y medianas empresas, que se ha vuelto pilar de la agenda de la SE en la actual administración y cuyos argumentos se derivaron de la participación de México en el Programa de Desarrollo Económico y Creación de Empleo de la OCDE. La agenda del gobierno actual al respecto posee, en breve, dos vertientes distintas. La primera se refiere a las empresas "micro" y se cristalizó en el reiterado programa de "changarros" —que no derivó de la experiencia de la OCDE, al responder a un proyecto diseñado específicamente en México para contrarrestar la economía informal, caracterizada por su desarticulación dentro del proceso social de producción. La segunda, por su parte, se refirió a empresas que, aunque tienen un tamaño reducido, están integradas de antemano al sistema productivo nacional —muchas veces a través de la subcontratación (Alfredo Córdoba Kuthy, "La pequeña y mediana industria en México", *Relaciones Internacionales*, cuarta época, vol. 70, abril-junio de 1996, pp. 121-123). Esta última vertiente podría estar más relacionada con las discusiones del programa de la OCDE.

¹⁸ Vicente Fox, "Discurso de inauguración de la reunión de la OCDE 'Una Nueva Estrategia de Desarrollo Local para América Latina'", Cuernavaca, 25 de junio de 2003.

¹⁹ Por ejemplo, en febrero de 2001, en el contexto de las actividades legislativas tendientes a la reforma fiscal, una delegación de diputados de

Los gobiernos de los Estados, a través de programas como el del Comité de Administración Pública (PUMA) sobre el tema de “gobernanza” u otros sobre descentralización y desarrollo regional —de los cuales desde hace poco se hace cargo también el PUMA—, han buscado construir lazos con algunos comités.²⁰ Asimismo, grupos de trabajo existentes en la OCDE —como el de Fortalecimiento de la Relación Gobierno-Ciudadanía y el de Procedimientos y Relaciones Parlamentarios— han provisto muchos instrumentos de enlace entre los poderes de gobierno, los empresarios y la sociedad civil.²¹

las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto visitó la sede de la OCDE, con el objeto de analizar los trabajos elaborados sobre México en materia fiscal y comparar el régimen fiscal con los de otros países. Paralelamente, una delegación de senadores visitó la Organización, esta vez para conocer las experiencias de otros países en materia de pensiones (en Delegamex, “Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, París, Embamex, 2002).

²⁰ En el PUMA, cuyo objetivo es el de apoyar los esfuerzos de los países para alcanzar un “buen gobierno”, se han obtenido lecciones sobre transparencia, proceso presupuestal y creación de instrumentos para la reforma del sector público, además de lineamientos sobre las “mejores prácticas” en los servicios gubernamentales. Estos son los trabajos más importantes de la OCDE que pueden citarse al respecto: “Best Practice Guidelines for Contracting out Governmental Services” (1997), “Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services” (1998) y “The OECD Fiscal Transparency Guidelines” (2000) (en Delegamex, “Proyecto de comparecencia del Representante Permanente, Claude Heller, ante la Comisión Legislativa”, México, 2003).

²¹ A pesar de la negativa de Secodam (hoy la SFP), de participar, el tema siguió siendo uno de los principales después del cambio de sexenio. Cabe pensarse en el programa de E-México, que es un proyecto nacional que integra actores públicos y privados para la eliminación de la “brecha digital” y las diferencias socioeconómicas entre los mexicanos, a través de un sistema con componentes tecnológicos y sociales que ofrece servicios básicos como aprendizaje, salud, intercambio comercial, y trámites de gobierno. Con E-México, se planeó llevar el teléfono y otras tecnologías de información a cerca de 2 500 municipios y a unas 14 mil localidades del país en los próximos cinco años, lo cual representaría un aumento de entre

Asimismo, las ventajas de *networking*—construcción de contactos con funcionarios de otros países— y de formación de cuadros se han facilitado tras la participación, aunque al respecto se han desaprovechado los recursos de la Organización, pues “ha faltado apoyo por parte del gobierno mexicano a aquellos interesados en sus actividades”.²² Otras instancias, también, han aprendido lecciones interesantes gracias a las experiencias compartidas en la OCDE, principalmente sobre la formulación de algunos “principios” o “lineamientos” para lo que se ha dado a conocer internacionalmente como una “administración pública más eficiente”.²³

En síntesis, puede decirse que a través de su participación en la OCDE, México ha ido logrando alcanzar sus objetivos para mejorar la eficiencia de su administración pública, a

30 y 40% de dichos servicios. El propósito es que las comunidades más apartadas puedan contar con acceso a cuatro puertos: uno para gobierno, otro para salud, otro para educación y otro para comercio. Las experiencias derivadas de la OCDE han sido muy importantes para semejante proyecto (en <http://www.e-mexico.gob.mx>).

²² Según César Córdova, se nota cierta “desarticulación” entre la Representación y los funcionarios mexicanos que trabajan en la OCDE, pues la primera podría interceder por ellos para su recomendación a ciertos cargos (en entrevista, Funcionario de PISA, OCDE, París, 3 de marzo de 2003).

²³ Bancomext se ha involucrado con interés en las negociaciones del arreglo de Lineamientos para el Financiamiento de Créditos a la Exportación. Asimismo, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), así como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESBES), han participado en algunas reuniones en el Comité Consultivo Empresarial (BIAC) y el Comité Consultivo Sindical (TUAC), para derivar principios acerca del papel de los sindicatos o las cámaras empresariales. Incluso instituciones académicas, como el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) han intentado sembrar varios lazos con la institución internacional, en el ámbito educativo o científico.

partir de elementos como una mejor coordinación entre instancias públicas —e incluso privadas—, la creación de una cultura de evaluación, la elaboración de bases de información estadística comparativa y el “consumo de conocimiento”.²⁴ Habrá que esperar, no obstante, algunos años más para emitir una evaluación más completa y balanceada al respecto, pues los logros permanecen en un estado apenas incipiente, pero sin duda incremental. Según Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, tradicionalmente nuestro país había seguido el modelo estadounidense de administración pública, pero gracias a la importancia que el cuerpo gubernamental ha dado a la OCDE, hoy por hoy, nuestro país ha comenzado a conocer e incluso aplicar modelos alternativos —específicamente el europeo y el asiático—, en varios sectores económicos.²⁵

²⁴ Entrevista con Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 1° de abril de 2003.

²⁵ Según el funcionario de la OCDE, esto es claro en varios temas de política pública en México: “en el sector educativo, por ejemplo, se ha comenzado a seguir el modelo europeo” (entrevista al director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 1° de abril de 2003). Se aprendieron de Alemania algunos de los temas que trabajó la “Conferencia de Rectores de las Universidades Alemanas” (HRK), dedicada al desarrollo de un proyecto para compatibilizar los programas educativos alemanes con los del resto del mundo para fomentar el intercambio académico, hasta entonces muy escueto (en ANUIES, *Cincuenta Aniversario: Cooperación, movilidad estudiantil e Intercambio Académico*, México, 2000, p. 28). También, Japón ha dado a conocer principios empresariales interesantes, especialmente en lo que se refiere a un sistema de producción que combina la industria y el comercio exterior dentro del MITI. No obstante, es necesario matizar esta aseveración, ya que los asuntos de política pública en México tienen un sustento histórico anterior al ingreso en la OCDE —pues, de hecho, favorecieron la rápida asimilación de nuestro país en la Organización. Esto es porque desde el inicio de la década de los ochenta los sucesivos gobiernos federales han ido adoptando como puntos importantes en sus agendas respectivas la adaptación de sus aparatos administrativos a los del resto del mundo, así como la operación de programas orientados a detectar

III.1.2. Las relaciones internacionales de México como miembro de la OCDE

Cuando México ingresó a la OCDE, su objetivo de política exterior principal fue el de diversificar sus relaciones internacionales a través de la ampliación de lazos con los países desarrollados. A pesar de que intentó proponerse oficialmente como un “puente” entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo, con su salida del G-77 claramente se mostró decidido a alejarse de los foros de concertación de los países en desarrollo.²⁶

Si se analizan las actividades en política exterior en los últimos años, puede decirse que, sin un éxito absoluto, México ha logrado, como pretendió, “diversificar sus relaciones internacionales”, aunque meramente en términos diplomáticos. Buscó incrementar sus lazos con los países industrializados —para, con ello, desapegarse económicamente de Estados Unidos, en plena negociación del TLCAN—, a través del aumento en las relaciones con los países europeos y asiáticos y en un foro donde éstos pudieran aportar experiencias de desarrollo interesantes y donde se pudiesen mejorar las relaciones bilaterales. La pertenencia a la OCDE, en efecto, permitió incrementar el contacto de funcionarios mexicanos de alto nivel con sus contrapartes de otros países, abriendo espacios de negociación que se han visto reflejados en otros foros internacionales, como la OMC y la ONU. No obstante, los resultados hasta ahora, a diez años del ingreso, no han llegado a ser completamente palpables: los contactos no han podido consolidarse más allá de relaciones personales de algunos fun-

y combatir problemas como la corrupción, lo mismo que a “modernizar” sus planes educativos.

²⁶ Cabe recalcar nuevamente que por ningún motivo estoy señalando que efectivamente sea ese “puente”, pero que sí se ha tratado de proponer como tal.

cionarios y, básicamente, se esperaba una mayor atracción de inversión extranjera y la ampliación de las relaciones comerciales con otros Estados, lo que no se logró como delineaban las expectativas. Si bien a partir del ingreso las relaciones con los países europeos se han materializado en la negociación de un acuerdo de cooperación con la Unión Europea —que no puede entenderse sin la pertenencia del país a la OCDE—,²⁷ ni siquiera éste “ha rendido los frutos esperados”.²⁸

Con respecto a los ajustes en la relación con los países en desarrollo —después del alejamiento tras la salida de Mé-

²⁷ Ser el miembro 25 de la OCDE ayudó a incrementar el interés y la confianza de sectores públicos y privados europeos y asiáticos sobre el dinamismo económico del país. Éstos pudieron, además, conocer mejor al país a través de las publicaciones de la OCDE —que, en general, han incluido evaluaciones positivas de las acciones del gobierno mexicano en la adopción de un modelo económico acorde con las necesidades del contexto internacional.

²⁸ La Unión Europea da mejores tarifas arancelarias y no arancelarias a 100 países aproximadamente antes que a México. Asimismo, no ha contribuido tanto con el comercio con América Latina por todos los obstáculos que interpone —resguardos técnicos, salvaguardas, medidas *antidumping* y de seguridad, etc. (Vera Thorstensen y Felix Peña, “The View from Latin America”, en Olga Memedovic, ed., *Multilateralism and Regionalism in the Post Uruguay Round Era. What Role for the EU?*, Rotterdam, Kluwer Academic Publishers, 1999, pp. 246-248). Por ello, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea, concluido en diciembre de 1997, se volvió muy importante para las expectativas del gobierno. En 1998, se iniciaron negociaciones para un acuerdo de libre comercio que ha logrado avanzar rápidamente “gracias a la pertenencia de México en la OCDE y al TLCAN” (Elizabeth Campos, *Importancia de pertenecer a la OCDE como perspectiva para la conformación de una zona de libre comercio entre México y la Unión Europea*, tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPys, 1997, pp. 80-90). Las negociaciones de éste concluyeron en noviembre de 1999 y se lograron algunos acuerdos en cuanto a las reglas de origen, las áreas de acceso a mercados y las tarifas industriales y de inversión —aunque productos como la carne, los cereales y los granos quedaron fuera o en una “lista de espera”. El acuerdo pidió, además, una liberalización gradual del comercio bilateral, en la que México iría remo-

xico del G-77—,²⁹ puede señalarse que a lo largo del tiempo ésta se ha ido recomponiendo, aunque ha adquirido un matiz especial. Cabe destacar, además, que nuestro país nunca había concertado una postura completamente alineada con el bloque de países en desarrollo —ni siquiera en sus años de mayor activismo tercermundista, bajo la presidencia de Luis Echeverría—,³⁰ sino según criterios dictados por su propio

viendo tarifas a partir del año 2000, hasta el 2007, siendo el automovilístico uno de los sectores más difíciles de negociar (en CEPAL, “México, Inward Foreign Direct Investment and Corporate Strategies”, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: 1999 Report*, Santiago, United Nations, 2000, p. 97). No obstante, el acuerdo aún no presenta efectos prácticos remarcables, aunque el tiempo es muy corto para emitir conclusiones al respecto (en entrevista con Veronique Deli, representante de la Semarnat ante la OCDE, París, Embamex, 10 de marzo de 2003). Además, según Álvaro Castro, la baja participación de las exportaciones mexicanas se ha debido, más que a la falta o existencia de un acceso preferencial, a factores de tipo estructural y político, como su concentración en el mercado estadounidense y en sólo algunos productos —por un lado— y por la preferencia tradicional europea a los países de África, el Caribe y el Pacífico (en Álvaro Castro, *El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea*, México, tesis de Licenciatura, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2001, pp. 141-145).

²⁹ Como se señaló en el primer capítulo, la carta de comunicación redactada para el ministro de Asuntos Extranjeros de Argelia —entonces presidente del G-77—, avisó que el gobierno mexicano “dejaría de participar en toda concentración de posiciones de países en desarrollo frente a los países industrializados”. Sin embargo, líneas más adelante Manuel Tello anotó que “México seguiría defendiendo sus posiciones como país en desarrollo de acuerdo con su interés nacional” (Manuel Tello, “Carta dirigida al G-77”, París, Embamex, 14 de abril de 1994).

³⁰ México había participado vigorosamente en el G-77 por sus propios objetivos de política, pero quizá porque éste era solamente un grupo informal, sin reglas escritas ni para su ingreso ni para su salida. A otros foros de coordinación del tercer mundo que estaban más estructurados, como el Movimiento de Países no-Alineados y la Organización de Países Exportadores de Petróleo, nunca perteneció México, por los costos políticos que esto le hubiese ocasionado con los países desarrollados, especialmente con Estados Unidos.

“interés nacional”.³¹ Así pues, ciertamente, su alejamiento en 1994 fue mucho más explícito y conllevó costos diplomáticos, pero en ninguna medida fue una posición completamente nueva. Además, en un creciente número de temas, como se señaló en su momento, México incluso ha defendido la visión de los países en desarrollo, esta vez en el seno de la OCDE.³²

Tras la membresía en la OCDE, México se encontró en posiciones incómodas en varios foros internacionales —como la UNESCO, la FAO, la OMPI, entre otros— ya que, en ellos, los debates se centraban en la oposición de dos bloques: el de los países del “Norte” y el de los países del “Sur”. Desde 1994, los países en desarrollo percibieron que México había olvida-

³¹ Sobre este tema, cabe recordar las posturas que México adoptó y que no correspondieron a las de los demás países del G-77. Por ejemplo, en la Convención de Basel sobre desechos tóxicos, adoptó la misma postura que Estados Unidos, al querer “negociar” su paso transfronterizo —hacia países menos desarrollados—, en lugar de “prohibirlo” —como pedía el G-77 e, incluso, otros países de la OCDE, como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suiza, Italia y Suecia. Esto respondió al “interés” propio de México, ya que también había incurrido en la remoción de desechos a otros países. Finalmente, la prohibición del tráfico de desechos tóxicos de la “zona OCDE” al resto del mundo se logró en el seno de la Organización, en marzo de 1994. Sin embargo, hasta hoy continúa el tráfico marítimo de semejantes desechos (en Terry Anderson, ed., *NAFTA and the Environment*, San Francisco, Pacific Research Institute, 1993, pp. 97-98 y 135).

³² Con respecto al tema de la biodiversidad, ha sido más fácil para México defender la visión de los países en desarrollo, pues su “interés” al respecto coincide con el de los demás. Los países desarrollados habían tratado de darle una definición con un enfoque de “conservación”. México, poco a poco, ha solicitado poseer criterios de soberanía, transferencia tecnológica, y asistencia financiera —lo que no se ha logrado completamente. Estados Unidos fue el único país de la OCDE que no firmó la Convención de Biodiversidad en 1992, ratificada inmediatamente por varios países en desarrollo, entre ellos, China, India, Perú y México (Marian A. L. Miller, *The Third World in Global Environmental Politics*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 123-125).

do al “tercer mundo”, por lo que ya no debía “sentarse” junto a ellos. No obstante, a lo largo de estos años, nuestro país mantuvo regularmente la actitud que presentaba antes de ingresar a la OCDE, con lo que se ha alineado —como solía hacerlo— de acuerdo con criterios regionales, es decir, junto a los países latinoamericanos. Sin ser parte formal del G-77, continuó participando en ciertas reuniones, además de cuidar la relación con el G-15³³ y el G-24.³⁴

Puede decirse, no obstante, que el ingreso a la OCDE, en efecto, cambió de “etiqueta” a México: desde entonces —aunque incluso anteriormente—, se le vio como un país con el nivel de desarrollo apto para ser un destino de inversiones productivas. Esto fue un beneficio que, al mismo tiempo, fue costoso: la mera membresía en la OCDE ocasionó también que algunos proyectos de asistencia internacional para el desa-

³³ Hoy en día, 19 países forman parte del G-15. Anualmente se celebra una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del G-15, y la del año 2000, incluso, se realizó en la capital de México a fin de analizar la cooperación económica Sur-Sur y explorar formas de aumentar diálogos con el Grupo de los Ocho (G-8) para promover la cooperación Norte-Sur (en “Inauguran Reunión Ministerial del G-15 en México”, México, Comunicado de Presidencia, 31 de octubre de 2000). El G-15 incluye economías tan abiertas como la argentina o la mexicana, pero también aquellas que buscan controles a los flujos de capital, como Malasia. Para el G-15, significó mucho acerca del neoliberalismo el que México y Corea del Sur, dos de las economías más integradas e incluso miembros de la OCDE, hayan sufrido crisis considerables durante la década de los años noventa (Janet Guttman, “Reporte sobre el G-15”, Reuters, 11 de febrero de 1999).

³⁴ Por ejemplo, el 16 de noviembre de 2001, México se dirigió al G-77 en su Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y China, refiriéndose básicamente a las perspectivas de la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, que se celebraría en Monterrey en marzo de 2002. Ahí, se propuso como un impulsor del multilateralismo, especialmente por parte de Naciones Unidas, y promotor del diálogo Norte-Sur (en “Intervención de la Delegación de México ante la 25ª Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y los Estados Miembros del G-77 y China, Nueva York, <http://www.g77.org>, 16 de noviembre de 2001).

rollo en México fueran cancelados.³⁵ Como respuesta, el gobierno mexicano buscó otras opciones, entre ellas la de continuar en foros como la UNCTAD, la UNESCO y otros programas de asistencia adoptando una “condición dual”, es decir, tanto de donante como de receptor de asistencia.³⁶ Además, se promovió la idea de que, si bien muchos programas financieros “asistencialistas” habían sido cancelados, esto provenía más por el lado de una mejora en las condiciones económicas del país y la disminución financiera de estos programas, y no por el simple ingreso a la OCDE. Asimismo, en la negociación de proyectos de cooperación mucho más modestos, se comprometió a dar parte del apoyo financiero.³⁷

³⁵ Alfredo Pérez Bravo e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional: la dinámica internacional y la experiencia mexicana*, México, Porrúa, 1998, p. 126.

³⁶ Al respecto, México no firmó el “Acta de Cooperación y Desarrollo” ni quedó obligado a destinar 0.7% de su PIB a este propósito, aunque su presencia en la OCDE sí modificó de hecho la percepción que el resto de los Estados tenían sobre su nivel de desarrollo (en Jorge Alberto Lozoya, “México y la cooperación internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, julio-septiembre de 1994, p. 138).

³⁷ En la actualidad, México no recibe en términos de liquidez mucha ayuda oficial para el desarrollo, aunque todavía quedan algunos fondos para proyectos precisos —por ejemplo, uno de la UNCTAD en 1998 para el manejo de la deuda pública mexicana (<http://www.unctad.org>), así como otros de carácter bilateral y regional. Entre estos, pueden citarse, por ejemplo, los proyectos coordinados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica del Gobierno Federal de Alemania, a través de una empresa privada fundada desde 1975, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), sobre medio ambiente —por ejemplo, un proyecto de la “eco-eficiencia” del sector privado, junto a la Canacintra. También semejante ministerio alemán de cooperación, junto a la Institución Crediticia para la Reconstrucción, ha ofrecido dos programas de trabajo: uno es una línea de crédito para refinanciar a pequeñas y medianas empresas mexicanas con un monto de 20 millones de euros y el otro es un apoyo de 10.5 millones de euros para un proyecto regional de manejo de residuos municipales en alguno de los estados (en <http://www.gtz.org.mx>, febrero 2003). Asimismo, existe un Acuerdo de Cooperación Francia-México para

En estos últimos años, México se ha prestado para incrementar la comunicación entre los países de la OCDE y otros que se interesan crecientemente en ella. Para ello, ha concedido un esfuerzo especial hacia el área regional de América Latina y el Caribe —por ejemplo, a través de su asesoría en ne-

financiar proyectos de investigación científica y tecnológica: en 2002 se aprobaron 17 proyectos, donde se incluyeron 14 becas doctorales para que académicos mexicanos realizaran sus estudios en instituciones francesas. El apoyo de los proyectos del ACMF se ha dado a través de la SEP y del Conacyt y en Francia por medio del Ministerio de Asuntos Exteriores. Por su parte, el 18 de julio de 2000, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) —a través del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), con sede en Montreal y creado en octubre de 1995, otorgó subvenciones de hasta 25 000 dólares, cada una a 16 proyectos comunitarios, para el acuerdo paralelo regional en cuestiones ambientales, especialmente sobre biodiversidad y control de contaminantes. Éste ha otorgado, en total, 142 subvenciones por un total de 5.4 millones de dólares, que han beneficiado a entidades como Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas (<http://www.cec.org>). México ya no tiende a calificar en programas de asistencia internacional, especialmente porque se ubica entre las quince economías más grandes en el mundo en términos de su PIB y porque los montos de cooperación se han reducido notablemente en los últimos años —ya que, presupuestalmente, los países desarrollados otorgan menos asistencia que antes. Sin embargo, México se esforzó diplomáticamente para mantener en la medida de lo posible estos privilegios dando a conocer algunos sectores económicos problemáticos, con lo que logró varios avances, especialmente en agricultura y educación. Además, existen numerosos programas de cooperación técnica que México recibe actualmente sobre asesoría, intercambio académico y traspaso de información y personal, desde Estados Unidos, Japón, Alemania, España, Francia, Reino Unido e, incluso, Israel. Asimismo, se ha fomentado lo que ha dado en llamarse “cooperación Sur-Sur”, donde México ha estado realizando proyectos de asistencia a países menos desarrollados del Caribe y Centroamérica. Por su parte, también se reforzaron los llamados “proyectos horizontales”, es decir, realizados con países de grado de desarrollo relativo similar, como Corea, la República Checa y la República Eslovaca —aunque éstos aún no se han desarrollado mucho (para conocer el estado de la cooperación técnica internacional en México, se recomienda la lectura de Alfredo Pérez Bravo y de Iván Sierra, *op. cit.*).

gociaciones comerciales, como en la de un posible acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica—³⁸ y a algunos de los temas relacionados con los países emergentes, las crisis económicas y el estudio de la pobreza. No obstante, nunca se sabrá si, en el caso de que México hubiera ingresado a la Organización sólo unos años más tarde, se hubieran podido ahorrar los costos políticos de la membresía frente a otros foros internacionales, obteniendo algunos de los beneficios que buscaba a través de una participación más modesta, como observador o incluso miembro pero solamente en algunos comités. Finalmente, no hay que olvidar que la percepción internacional sobre la OCDE ha ido cambiando desde entonces, pues incluso el G-77 ha intentado acercársele.³⁹

Sin embargo, contra lo anterior hay que aseverar que, como miembro, México ha tenido mucha más relevancia que otros países latinoamericanos que, hasta hace poco, decidie-

³⁸ Debido a que los privilegios específicos del TLCAN son más útiles a nuestro país que un acuerdo regional más amplio, la negociación del ALCA o de un acuerdo comercial entre Estados Unidos y los países centroamericanos no le ha resultado en el fondo atractiva. No obstante, para no oponerse a la política estadounidense, ha expresado su consentimiento y apoyo para semejante proceso, en lo que se ha concentrado en estos últimos años, según lo expresó el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (en "Conferencia de Jorge Castañeda", Cumbre de Monterrey, Monterrey, Comunicado de Presidencia, 20 de marzo de 2002).

³⁹ En estos últimos años, el debate ya no se ha centrado tanto en si México se alió o no con los países desarrollados. Hoy por hoy, el mundo en desarrollo ha dejado de reivindicar de una forma defensiva su identidad en contraposición con el mundo desarrollado. Se habla, pues, de un mundo compartido, donde tanto "ricos" como "pobres" deben sentarse a negociar. Algunos países miembros del G-77 se han interesado por entablar reuniones con los representantes de la OCDE, e incluso el ministro del exterior de China reconoció que ésta dejó de ser un "club de ricos" para volverse un "club de reformadores". México se ha propuesto, así, no solamente como negociador, sino como "mesa" de negociaciones: en Cancún, al pedir la asistencia de todos; en Monterrey, al llamar a todas las organizaciones y los Estados.

ron fortalecer la relación y que hoy en día caminan lentamente hacia la decisión que nuestro país tomó hace diez años. Esto se ha visto reflejado en la participación de México en las labores externas de la OCDE: la sede del Centro de la OCDE para América Latina se ubicó en México⁴⁰ y ahora se tiene la propuesta de crear tanto el Centro de Evaluación de Impuestos como el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Local, también en México. Así, si se considera a la OCDE como una especie de “club” que permite gozar de ciertas prerrogativas, puede decirse que, desde 1994, México hizo suya una postura de “apertura” en lugar de otra de “cerrazón”.⁴¹ Buena parte de los países latinoamericanos y del Caribe se han sumado a ciertas actividades de la OCDE gracias a la intermediación de nuestro país, aunque en otras por la existencia de presiones de los países dentro de la OCDE hacia el mundo en desarrollo.

⁴⁰ Este centro se ha especializado principalmente en los estudios económicos y educativos, particularmente el de PISA del año 2000.

⁴¹ México ha defendido la causa de los países emergentes. Pueden señalarse dos ejemplos concretos al respecto. En primer lugar, la Embajada de Argentina en Francia pidió a la Representación “adoptar una posición favorable a su causa” tras los problemas económicos por los que ha atravesado. México solicitó el apoyo de la comunidad internacional para superar esta “grave crisis económica y social” y su mediación fue clara cuando propuso que Argentina “no tuviera que pagar la cuota 2001-2002 por participar como observador en algunos comités” (Embajada de la República de Argentina, “Carta a la Delegación Permanente de México en la OCDE”, París, 14 de noviembre de 2002). Tras algunas negociaciones, la Resolución Ministerial 1605 aprobó la reglamentación de la deuda Argentina correspondiente a 2001 (Eric Burgeat, “Carta sobre la Resolución en el caso de Argentina”, París, OCDE, 7 de noviembre de 2002). En segundo lugar, está el caso de Corea, donde en junio de 2001, el presidente Vicente Fox rindió una visita y pidió el establecimiento de una Comisión Bilateral para negociar “iniciativas conjuntas” para el desarrollo de dos economías que resultan, en su opinión, “mutuamente compatibles” —al ser miembros de APEC y de la OCDE (en “Discurso de Vicente Fox ante el Consejo Coreano de América Latina y el Caribe”, Seúl, Notimex, 4 de junio de 2001).

Sin embargo, no puede asegurarse que el cambio en las relaciones internacionales del país dependió completamente de la entrada a la OCDE. El TLCAN, por el contrario, es un factor explicativo mucho más relevante, tanto en la captación de mayor inversión productiva —y la consiguiente disminución de proyectos asistencialistas—, como en el acercamiento a los países industrializados. Lo que realmente ha constituido un cambio con respecto a la OCDE han sido, tal vez, los logros y las limitaciones en la participación mexicana de los últimos diez años, en los que, de hecho, México ha podido promoverse, en mayor o menor medida, como comunicador entre la OCDE y otros países e, incluso, otros enfoques.⁴²

III.1.3. Convenciones, códigos y principios de la OCDE en el marco normativo mexicano

El ingreso a la OCDE llevó consigo varios compromisos que se tradujeron en cambios en el marco normativo mexicano. La participación en la OCDE ha producido, además, modificaciones en algunas estipulaciones mexicanas que, quizá, se han derivado de dos vertientes: primero, del objetivo soberano de México de mejorar su marco regulatorio y, segundo, de la presión internacional sobre nuestro país, especialmente por parte de Estados Unidos. De hecho, la huella de la OCDE ha quedado muy marcada, pues a partir de la fecha del ingreso se intensificó la creación de instituciones, principios, leyes y

⁴² La reunión que el presidente Vicente Fox celebró el 1° de junio de 2003 con el G-8, de hecho, giró alrededor de la idea de que “las economías emergentes pueden convertirse en pasarelas hacia el progreso global, gracias a su convergencia con las economías desarrolladas, por lo que propuso la creación de una “Alianza Internacional para la Prosperidad” (“El presidente Fox se reúne con representantes del G-8 en Evian”, México, Presidencia de la República, 1° de junio de 2003).

normas con la meta final de regular las actividades en diferentes sectores económicos mexicanos. No obstante, debe explicarse que semejantes esfuerzos aún no han logrado una materialización completa, ya que solamente han influido en el “deber ser” de nuestro país —sin tener muchas implicaciones prácticas— al ser también demasiado recientes. Hasta dentro de algunos años de práctica real de estas nuevas disposiciones se podrá hacer una evaluación más completa, por medio del análisis de la implementación de semejantes cambios regulatorios. Por el momento, sólo puede reflexionarse medianamente sobre el ámbito normativo.

Como se anotó en el primer capítulo, los compromisos más claros del ingreso a la OCDE se derivaron de los Códigos sobre Movimientos de Capital y sobre Transacciones Comerciales Invisibles y del Acta sobre Inversión Extranjera. En los Comités de Política Económica y de Mercados Financieros, dentro de la Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y Empresariales (DAFFE), se discutieron año con año estos documentos junto a una delegación desde México —generalmente por parte de la SHCP—, para evaluar los esfuerzos del gobierno dedicados a eliminar poco a poco las reservas hechas en la declaración del ingreso de México,⁴³ con respecto a la inversión extranjera y a las empresas multinacionales.

Desde 1994, el Comité de Movimientos de Capital y Transacciones Invisibles (CMIT) elaboró el Estudio sobre Liberalización Comercial e Inversiones en México,⁴⁴ a partir del cual —después de felicitar la velocidad y amplitud de la libe-

⁴³ Dulce Ovando, *El ingreso de México a la OCDE dentro del nuevo entorno internacional*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1995, p. 73.

⁴⁴ OCDE, *Estudio sobre liberalización comercial e inversiones en México*, París, OCDE, 1994.

ralización mexicana— se formularon varias recomendaciones para el sector financiero. En general, con la modificación de las leyes sobre inversión ante el proceso de negociación del TLCAN, no se tuvieron muchos problemas para cumplir con las necesidades de los códigos de liberalización,⁴⁵ pues aproximadamente 90% de los controles ya habían sido eliminados. En breve, México se había comprometido a extender —con un plazo que iba hasta 1998— a todos los miembros de la OCDE los beneficios en materia de inversión que concedía a Canadá y Estados Unidos como resultado del TLCAN. Fue, sin embargo, en el contexto de la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI) cuando, desde noviembre de 1996, inició un proceso de revisión para México que, gracias al sistema “entre pares”, condujo a la negociación de algunas de las reservas sobre el nivel de apertura en cuestiones de inversión. En 1998, se decretaron varias regulaciones para enmendar la Ley de Inversión Extranjera de 1996, de tal forma que los países de la OCDE pudieran tener ventajas similares a los de América del Norte y permitir la entrada de casas de bolsa, instituciones de crédito, etc., al territorio mexicano. Desde entonces, estos criterios se han convertido en el “techo” para las autoridades mexicanas en cualquier negociación bilateral o multilateral, incluso en foros como la OMC o las discusiones sobre el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA).⁴⁶ Para lo anterior, los funcionarios públicos

⁴⁵ Con respecto al programa de privatización, la OCDE felicitó a México por haber sido su programa, después de los de Inglaterra y Nueva Zelanda, el más extendido entre todos los países de la OCDE, con ganancias del orden de 6% del PIB entre 1989 y 1992 (entrevista con Bénédicte Larre, encargada de los *Economic Surveys* para México del Directorado de Economía, OCDE, París, 5 de marzo de 2003). No obstante, años después —con la crisis de finales de 1994— se criticó la forma en que se llevó a cabo la privatización, así como parte de las políticas cambiarias y los créditos bancarios.

⁴⁶ Con ello, se tuvo que eliminar el Registro Especial del RNV de la

enviados a las evaluaciones presentaron a sus iguales documentos en los que detallaron el avance de las reformas al marco normativo ya efectuadas y justificaron que, por motivos económicos, no podían acelerarse demasiado, por lo que solicitaron flexibilidad y paciencia. No obstante, en la reunión del comité en noviembre de 2001 —tras la nueva revisión efectuada a México en 2000 por el CMIT, junto a Corea y Polonia y después de la aprobación por el Ejecutivo de ciertas reformas legislativas—,⁴⁷ se mostró la extensión de los beneficios del TLCAN al resto de los miembros de la OCDE.⁴⁸ Este es un ejemplo de la forma en que la Organización, a través de la *peer pressure*, operó para lograr los resultados que deseaba, aunque su “empuje” tomó más tiempo que si se hubiese manejado bajo otros criterios.

Después del fracaso del MAI, el debate en la OCDE se centró en los Lineamientos para Empresas Multinacionales,⁴⁹ que han favorecido el compromiso de los gobiernos para proveer un clima favorable a la inversión. La SE y la SHCP se han interesado en colaborar estrechamente al respecto, a partir

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (en CEPAL, “México, Inward Foreign Direct Investment and Corporate Strategies”, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: 1999 Report*, Santiago, United Nations, 2000, p. 97).

⁴⁷ Delegamex, “Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, París, Embamex, 2002.

⁴⁸ *Loc. cit.* México ha participado en conferencias y reuniones a nivel internacional, como en la Conferencia sobre Inversión y Medio Ambiente (en La Haya) donde, aunque se opuso a vincular los estándares laborales y ambientales con las normas de captación de inversión, defendió las virtudes de la atracción de esta última.

⁴⁹ El Grupo de Trabajo sobre Lineamientos para Empresas Multinacionales (LEM) tuvo su origen en 1976, cuando se suscribió la decisión respectiva. Con las negociaciones del MAI, éste había desaparecido, pero volvió a crearse tras el fracaso del acuerdo (Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 54).

de reuniones o conferencias de alto nivel. Su objetivo principal ha sido mostrar los beneficios de la atracción de inversión extranjera y dar a conocer la legislación de México al respecto, para promover al país frente a inversionistas de otros países —en armonía con el interés de atraer capital externo. En esta materia es donde pueden encontrarse los efectos más materializados empíricamente de las modificaciones en el marco regulatorio mexicano: varias instituciones financieras, tanto europeas como asiáticas, han ingresado a la economía mexicana de la misma forma que lo hicieron antes otras estadounidenses.

El cambio por excelencia que la OCDE ha dado a la regulación mexicana se ha derivado de la Convención sobre el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, negociada en 1997 en la OCDE, pero cuya implementación ha recaído en las actividades del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF), un órgano dependiente de dos organismos —la ONU y la OCDE— que ha ganado influencia en estos últimos años, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. Su función ha sido la de revisar, a través de mecanismos conocidos como “certificación”, los avances en el marco regulatorio de los países miembros para combatir la corrupción entre las transacciones internacionales —a la que después, y gracias a la participación de Estados Unidos, se vinculó con las actividades terroristas.

En la Convención Anticorrupción, México se comprometió —junto al resto de los países miembros, e incluso de otros— a nivelar las condiciones de competencia entre las empresas nacionales y las extranjeras para evitar las prácticas corruptas, a través del establecimiento de reglas claras en la operación del mercado internacional de bienes y servicios. El compromiso inicial fue que todos los países firmantes de esta Convención adaptaran su legislación al respecto antes de 1998,

lo que nuestro país logró exitosamente —pues la recomendación favoreció el consenso en el poder legislativo, con lo que se tipificó por vez primera el delito de “cohecho” a través de la modificación del Código Penal Federal, en su artículo 222 bis. Así, para marzo de 2000, nuestro país logró aprobar, con resultados calificados como positivos, la “primera fase” de la evaluación —al demostrar que nuestro sistema legal era compatible con los lineamientos de la convención, aunque con algunas deficiencias que habrían de corregirse después.⁵⁰ El Senado ratificó el documento en mayo de 1999, y la “segunda fase” se llevó a cabo entre noviembre de 2003 y febrero de 2004, donde se evaluó si se efectuó una adecuada difusión del instrumento entre la comunidad empresarial y el sector público.⁵¹ Para ello, la SFP estuvo promoviendo intensamente el programa de “Trabajando con el Sector Privado”,⁵² con el objeto de dar a conocer semejante Convención

⁵⁰ Entre las deficiencias halladas pueden citarse: la definición de “funcionario público extranjero”, el nivel de sanciones monetarias y la responsabilidad penal de las personas morales. Para ciertos funcionarios, la Convención puede comprometer la soberanía de las leyes mexicanas, por ejemplo, provocando cambios en la figura del fuero constitucional a servidores públicos. Como respuesta, se ha argumentado que ésta sólo tendrá aplicación para los extranjeros.

⁵¹ En la Fase II, se revisó que hubiesen sido corregidas las insuficiencias en las leyes mexicanas, así como su aplicación. También, se comprobó si los sectores público y privado conocieran semejantes lineamientos y los cumplieran por medio de controles internos en las empresas, auditorías, sistemas contables contra el cohecho y casos registrados en donde se hubiese sancionado una infracción. La SFP, por ejemplo, organizó una serie de conferencias tituladas “La instrumentación de la Convención Anticorrupción de la OCDE: Trabajando con el Sector Privado”, para difundir los cambios normativos (en <http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde>).

⁵² El principio básico de la Convención Anticorrupción es que no basta con modificar la normatividad ni con diseñar mecanismos institucionales en el ámbito nacional, sino que se requiere incluir la penalización de conductas corruptas de empresas o personas, con el objetivo final de pro-

mover la transparencia. Para ello, este documento solicita la supervisión de las compras gubernamentales, la elaboración de registros contables y financieros estandarizados y de las mejores prácticas corporativas empresariales, a través de un enfoque preventivo, sin renunciar a la detección y la sanción de actos ilícitos. La convención propone, además, el fortalecimiento de los órganos internos en la administración pública, así como la participación ciudadana. En México, se realizó una conferencia en septiembre de 2002, donde se anunció la integración de la agenda a través del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. Entre sus puntos, pueden destacarse: 1) el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales, Compranet, implementado en 1996 y gradualmente perfeccionado, para realizar licitaciones automatizadas; 2) el sistema de trámites electrónicos gubernamentales, Tramitanet, que sería un portal diseñado por la SFP (Secodam) y se pondría en vigencia en enero de 2003, en coordinación con todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, que permite a los ciudadanos por un lado consultar los requisitos y, por otro, realizar diversos trámites oficiales vía electrónica, así como gestionar distintos servicios públicos; 3) la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, promulgada en marzo de 2003, para prevenir conductas ilícitas de servidores públicos y regular el conflicto de intereses en que pudieran incurrir los servidores públicos; 4) la disposición obligatoria de la SFP para hacer obligatoria la presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos por Internet, a través del portal Declaranet, de tal forma que el sistema de datos de identificación de los servidores públicos incorporara en forma automática la información correspondiente —para, de manera ágil, hacer comparaciones en el patrimonio de un servidor público de un año a otro, permitiendo registrar las firmas electrónicas de más de 150 mil servidores públicos—; 5) la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, promulgada en junio de 2003, que representa una de las reformas estructurales más importantes de los últimos años en nuestro país al otorgar herramientas a la sociedad para conocer las acciones de sus gobernantes. Durante el primer semestre de 2003, la SFP convocó al sector privado a revisar la normatividad en esta materia. Como resultado, se formularon los proyectos de nuevas leyes de adquisiciones y de obra pública (en “Intervención de Francisco Barrio, durante la inauguración del foro ‘La Instrumentación de la Convención Anticorrupción de la OCDE: Trabajando con el Sector Privado’” en <http://www.funcionpublica.gob.mx>).

Anticorrupción,⁵³ en preparación a la revisión que la OCDE hiciera de México.⁵⁴

Además de la revisión de la Convención, es importante recordar la presión del FATF hacia México, con lo que en ocasiones éste se ha visto en la urgencia —por temor a que la atracción de inversión extranjera se vea truncada— de efectuar cambios regulatorios en condiciones aceleradas.⁵⁵ Fuera

⁵³ Las recomendaciones del GAFI deben aplicarse a instituciones tanto financieras como bursátiles y tienen como objetivo favorecer la transparencia de la información y regular las actividades de los usuarios, verificando que se mantengan bajo criterios legales y no incurran en prácticas desleales, especialmente al lavado de dinero a través de prestanombres. Así, en términos prácticos, se solicita incluir la mayor información de las personas físicas y morales que efectúen transacciones internacionales. El GAFI (FATF), que certificó a nuestro país al aceptarlo como miembro en junio de 2000, felicitó el hecho de que México efectuara los cambios normativos necesarios, especialmente señalando que se partía de una tradición nacional diferente en materia de jurisdicción. No obstante, emitió 40 recomendaciones, de las cuales se ha cumplido sólo con 12. El esfuerzo de evaluación y monitoreo de la OCDE se ha traducido en un trabajo compartido por el Grupo Intersecretarial Mexicano sobre Corrupción entre órganos como la Secodam (hoy la SFP), la PGR, la SRE y algunos representantes empresariales. La SRE ha tratado de promover al país como un actor de encuentro entre los países miembros y otros de América Latina, a partir de una subdirección encargada de los asuntos de combate a la corrupción internacional, como intermediación hacia el FATF.

⁵⁴ Los esfuerzos legislativos mexicanos dieron como resultado que, cuando algunos integrantes del FATF se reunieron entre septiembre y noviembre, se trató a México como uno de los principales promotores en la lucha contra la corrupción, especialmente en Latinoamérica. En septiembre, por ejemplo, se realizó un Seminario Internacional de Tipologías (Notimex, "Analizará GAFI en México lavado de dinero y lucha contra terrorismo", México, 20 de junio de 2003), donde se dieron a conocer las nuevas propuestas legislativas de la SHCP en materia de combate contra las prácticas antes mencionadas.

⁵⁵ En mayo de 2003, se realizó, por ejemplo, la revisión de la certificación de México. Para ello, un mes antes, el presidente Vicente Fox presentó una iniciativa urgente a la comisión legislativa relacionada, de tal manera que se permitiera a la SHCP emitir lineamientos y procedimientos para que

de las modificaciones legales que el país ha efectuado; hasta el momento, México no ha podido demostrar completamente su capacidad de implementar los principios de combate a la corrupción más allá del papel,⁵⁶ lo que es un tema que requerirá de un seguimiento cuidadoso en el futuro cercano.

no solamente las instituciones financieras reportaran información sospechosa sobre fondos que pudieran estar relacionados con el terrorismo: se modificaron, además, las leyes de Instituciones de Crédito, de Ahorro y Crédito Público, de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; la Federal de Instituciones de Fianzas, la del Mercado de Valores, la de las Sociedades de Inversión, y la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, entre otras, lo que se ha constituido como una de las modificaciones de las disposiciones legales mexicanas más importantes. Asimismo, se enviaron solicitudes de información por parte del Banco de México, la CNBV y otros auditores externos. En resumen, esta vez, tanto los bancos como las cajas de ahorro, Afores, instituciones de fianzas, aseguradoras, casas de bolsa y sociedades de inversión —en caso de que la SHCP así lo solicitara—, deberían entregar reportes con información acerca de actos, operaciones y servicios sospechosos, así como de los empleados que los realizaran. Incluso, las reformas contemplaron una multa de hasta 100 000 días de salario mínimo, pudiéndose imponer tanto a las entidades como a sus consejeros, directivos, funcionarios, empleados y apoderados. No obstante, después de lo anterior subsiste la presión de que la reforma se haga similar a la de Estados Unidos, donde no sólo se aplica la detención y prevención —como hasta ahora en México—, sino también el encausamiento y enjuiciamiento (en Notimex, “México en el GAFI”, 20 de junio de 2003). Hasta 2003, se habían propuesto hasta diez años de cárcel a los que incurran en este tipo de crímenes en nuestro país.

⁵⁶ Gracias a la presión del FATF, México avanzó de 1997 a la fecha en una serie de regulaciones financieras que permiten a las instituciones conocer a sus clientes y por tanto, detectar cualquier movimiento irregular. No obstante, se sigue careciendo de una Ley Antilavado de Dinero, existente en otros países, la cual debería definir las instancias que intervendrían para la persecución y castigo de este delito. De acuerdo con el reporte 2001-2002 del FATF, de siete recomendaciones contra el financiamiento al terrorismo, México cumple totalmente con una y parcialmente con seis, mientras que Estados Unidos cumple totalmente con cinco y parcialmente con dos (en Infosel, “Cumple México a medias normas antilavado”, 28 de marzo de 2003). Además, de su proceso de revisión en 2003, resultó que México es el país, de entre 29 naciones miembros del FATF, con el cumplimiento más

En otros asuntos, existen principios desarrollados en algunos de los órganos de la OCDE que se han traducido en reformas legislativas para México. Entre éstos, los más ejemplares han sido los desarrollados por el Comité de Administración Pública (PUMA) —que se plasmaron en México a través del Programa de Reforma Regulatoria del Gobierno Federal 2001-2006—⁵⁷ y el Comité de Competencia, con respecto al tema de transparencia.⁵⁸ Entre los trabajos de la OCDE al respecto, pueden citarse el de “Creación de Confianza en las Instituciones Públicas” y los “Principios de Ética para la Gestión en el Sector Público”, que fueron fundamentales para la redacción de varias leyes, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁵⁹ Entre

bajo de las normas para combatir el lavado de dinero (en Corporate Mexico, “Urge detener lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”, en el periódico *El Universal*, 22 de mayo de 2003).

⁵⁷ “Discurso del secretario Luis Ernesto Derbez durante la presentación del Programa de Reforma Regulatoria 2001-2006 de la Secretaría de Economía”, México, 29 de enero de 2002.

⁵⁸ Esto se logró a pesar de que en el PUMA la participación por parte de México no ha sido nada regular —aunque el interés por las actividades del comité ha sido creciente—, con excepción de su Grupo de Trabajo sobre Recursos Humanos, donde ha asistido regularmente la Unidad de Servicio Civil de la SHCP. La Delegación de México ante la OCDE, de hecho, avisó en varias ocasiones a la SRE que se carece de lineamientos al respecto, por lo que se asistía a las discusiones pero sin emitir opiniones (discusión con Alejandra García Williams, encargada de la SRE de los asuntos sociales de México ante la OCDE, París, Embamex, 18 de enero de 2003). Este fue un problema frecuente, particularmente en los años en que las oficinas estuvieron cerradas, en los temas llamados “comodín”, es decir, aquellos bajo la coordinación de la SRE, como el de educación, políticas sociales, corrupción y salud, entre otros (entrevista con Patricia Quesada, encargada de la SE para la OCDE, París, Embamex, 28 de marzo de 2003).

⁵⁹ Por ejemplo, se llevó a cabo el documento *The OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service*, que ha sido muy tomado en cuenta por el gobierno mexicano, en la elaboración de semejante ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de junio de 2002.

otras disposiciones legales destacan las ambientales, resultado también de los compromisos que nuestro país aceptó al convertirse en miembro.⁶⁰

III.1.4. *La OCDE y México en cifras macroeconómicas*

De lo señalado por un grupo de trabajo de la OCDE, se puede dilucidar parte de la percepción que se tuvo de México al momento de su ingreso: “la inclusión de los Estados Unidos Mexicanos en el grupo de países miembros de la OCDE ha añadido una potencia económica —la 11ª mayor en el grupo por su PIB—, con un PIB estimado de 316.6 mil millones de dólares en 1996”.⁶¹ Esta “concepción”, no obstante, pudo haber resultado de que “los parámetros que evaluaron al país estuvieron apoyados en la nueva y renovada imagen que México proyectó [...] como una economía sana y dinámica, pero [...] a través de un crecimiento falso”.⁶² Lo anterior derivó,

⁶⁰ Cabe recordar los 22 compromisos en materia ambiental que nuestro país debió asumir al momento del ingreso, y que se reflejaron no solamente en la creación de la entonces Semarnap, sino, más adelante, en el refuerzo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en 1996. Éstos, no obstante, tuvieron que ver también con los cambios regulatorios internos efectuados paralelamente a la negociación del TLCAN (véase OECD, *Environmental Performance Reviews. Mexico: Conclusions and Recommendations*, OCDE, EPOC, 1998). Entre los cambios institucionales de los últimos años, pueden citarse la creación de una Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, el establecimiento de Consultas Públicas Regionales para el Plan Nacional de Desarrollo, la creación de la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y el refuerzo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) (véase “Informe de labores de la Semarnat del primer semestre de gobierno”, México, Semarnat, diciembre de 2000 a mayo de 2001).

⁶¹ OCDE, *Desarrollo regional y política estructural en México*, París, OCDE, Grupo de Trabajo del Comité de la Industria en Políticas de Desarrollo Regional, 1998.

⁶² Dulce Ovando señaló que en México se fue preparando el terreno

lógicamente, en una serie de inconsistencias en la relación bilateral, especialmente entre los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados.

Se ha dicho que la participación de México en la OCDE consolidó su proceso de liberalización económica. En términos macroeconómicos, el haber ingresado a la OCDE pareció tener una influencia directa, pues se incrementó en esa época la inversión foránea en una proporción que no se había visto hasta entonces. Fue gracias a que nuestro país se convirtió en un miembro más, pero sobre todo a la negociación del TLCAN, que se generó en el mercado internacional y entre los inversionistas una excelente percepción sobre la orientación de las políticas económicas de México, con lo que estrechó sus vínculos económicos y financieros con los países más ricos y desarrollados del mundo y, por ello —además del éxito en su reforma estructural—, se volvió más confiable como blanco productivo para la inversión. Si bien en 1990, el flujo de comercio exterior ascendió a 53 mil millones de dólares —monto ya alto, que constituyó 64% del comercio total de México—, para 1998, el comercio entre México y los países de la OCDE creció 324.8% respecto de 1990, situándose en 225 mil millones de dólares.⁶³ Más importante aún fue la atracción de inversión foránea, aunque ésta varió mucho como respuesta a la crisis de finales de 1994: si bien, antes de la coyuntura, la atracción de inversión de cartera fue sumamente notable —por las expectativas creadas en las negociaciones del TLC y del in-

para ingresar a la OCDE desde muchos años antes de 1994 pero no a través de políticas que corrigieran los problemas y desequilibrios de la economía mexicana, sino de otras centradas en el apoyo y la modernización de las actividades competitivas del país. No obstante, se dejaron precisamente de lado las actividades que, aunque quizá menos rentables, ocupaban a la mayor parte de la población (en *op. cit.*, pp. 78-89).

⁶³ Mónica Pérez, "Ocupa PIB per cápita de México lugar 27 entre los miembros de OCDE", *El Universal*, 20 mayo de 1999, p. 3.

greso a la OCDE—, después de la crisis se favoreció la entrada de inversión extranjera directa.⁶⁴

La crisis de 1994 tuvo una incidencia muy considerable en las “cifras económicas” de nuestro país. No obstante, algunos indicadores de la SHPC señalaron que, aunque la inversión interna cayó 1.2% con respecto al PIB de 1993 a 1997, esta pérdida fue compensada con inversión foránea, de 3.1% con respecto al PIB nacional. De hecho, México se colocó en el cuarto lugar de los países miembros en la preferencia de los inversionistas extranjeros, que invirtieron de 1994 a 1998 la cantidad de 41 mil millones de dólares, fomentando la inversión extranjera directa (IED). De nueva cuenta, los exámenes de la OCDE sobre México felicitaron la capacidad de recuperación del país, lo que incrementó la confianza tanto interna como externa y, con ello, se logró una especie de “cadena virtuosa” que facilitó la superación de la crisis, no sin antes afectar negativamente a buen número de sectores económicos, especialmente por sus efectos en la concentración del ingreso.⁶⁵

⁶⁴ Algunas cifras del Banco de México de Indicadores Económicos son muy reveladoras. Sobre el mercado accionario se puede encontrar lo siguiente: si bien en el último tercio de 1990 se recibieron 225 mil millones de dólares (mmd) en el mercado accionario, para 1993 —mismo periodo— la cifra alcanzó los 6 257 mmd. Tras la crisis, no obstante, lo anterior se revirtió completamente, saliendo del país un total de 373 mmd en el último tercio de 1994, con pérdidas similares también a finales de 1997 y una tendencia negativa casi constante hasta el 2003. La balanza de cuentas de capital es más reveladora —al ser menos variante por incluir la inversión extranjera directa: a finales de 1990 fue de 518 mmd, incrementándose hasta 9 446 en el último tercio de 1993. Por la crisis, tuvo un saldo negativo de -5 150 mmd en los últimos tres meses de 1994, -1 410 mmd en 1997 y -5 143 mmd en 2000, con recuperaciones parciales. A finales de 2002, llegó a un saldo positivo de 1 125 mmd (en <http://www.inegi.gob.mx>).

⁶⁵ Lo señalado en este punto no toma en cuenta el aumento en la disparidad de la distribución de la riqueza en México, que se ha multiplicado tras la crisis. Obviamente, el tipo de “recuperación” experimentada en

Debe hablarse, no obstante, de las contradicciones en estas cifras económicas, que los estudios elaborados sobre México han empezado, lentamente, a considerar. Por ejemplo, mientras que en 1997 el PIB de México ocupó el séptimo lugar en la lista de los 29 países, en cuanto al producto per cápita ocupó el lugar número 27.⁶⁶ Desde un punto de vista sectorial, desde la crisis de finales de 1994, la estructura de la economía mexicana se fue volviendo cada vez más polarizada: gracias a la IED, favorecida en parte con los contactos y la información provista por la OCDE, un pequeño número de grandes compañías —especialmente extranjeras— condujo incrementalmente el crecimiento del PIB, “creando pocos empleos para trabajadores capacitados [...] y con lazos mínimos con el resto de la economía”.⁶⁷ De hecho, uno de los estudios sobre México realizado por la misma OCDE en 2000 aceptó que “los niveles de vida han mejorado sólo marginalmente durante la década pasada y la inflación es significativamente más alta que la del promedio de los países de la OCDE”.⁶⁸

Si bien el objetivo de México al participar en la OCDE fue el de “diversificar las relaciones comerciales”, sobre este

nuestro país benefició a algunos mucho más que a otros, ubicándose los inversionistas extranjeros entre los primeros, es decir, los sectores beneficiados.

⁶⁶ Según Marco Provencio, vocero de Hacienda, la OCDE ubicaba a México con un PIB a precios corrientes de 1997 de 720.2 mil millones de dólares en el séptimo lugar, pero con un PIB per cápita a precios corrientes de 8 mil 73 dólares en los últimos lugares (en Mónica Pérez, “Ocupa PIB per cápita de México lugar 27 entre los miembros de OCDE”, *El Universal*, 20 de mayo de 1999, p. 3F).

⁶⁷ CEPAL, “México, Inward Foreign Direct Investment and Corporate Strategies”, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: 1999 Report*, Santiago, United Nations, 2000, p. 128.

⁶⁸ Bénédicte Larre, “Resumen del Estudio Económico de México”, *Este País*, 1º de agosto de 2000, p. 12.

punto, no puede hablarse más que de un absoluto fracaso: mientras que de 1970 a 1990 entre 65 y 70% de nuestras exportaciones se destinaban a Estados Unidos, en 2000 esa proporción aumentó a casi 91%. Además, las exportaciones se redujeron considerablemente: con los países europeos, se pasó de 16% en 1980 a poco más de 3% en 2000; con Asia, de casi 10% en 1980 a ligeramente encima de 1% en 2000.⁶⁹ Estas cifras, sin embargo, deben matizarse, ya que aunque ha ocurrido una indiscutible concentración económica hacia Estados Unidos, la estructura misma de las exportaciones se modificó, al pasar de un 80% en petróleo a un 80% de productos manufacturados —cuyos mercados generalmente se rigen por cuestiones regionales y no son tan fácilmente exportables.

Así pues, desde una perspectiva macroeconómica, fueron fácilmente perceptibles varios beneficios inmediatos de la pertenencia a la OCDE, especialmente en términos de exportaciones, atracción de IED y, en menor medida, crecimiento. En esta realidad, con más proyectos de inversión productiva y menos de inversión para el desarrollo, así como de aumento en el desequilibrio de la distribución de la riqueza y de inversión extranjera más allá de la nacional, el costo de la OCDE puede ser claramente visible también. No obstante, el beneficio que semejante instrumento podría otorgar al país a mediano y largo plazos se hace evidente, pues podría fungir —como se mencionó arriba— de “máquina” que, de permitirse, ayudase a mejorar el desempeño económico y social del país.

A pesar de las posibilidades que México ha tenido dentro de la OCDE, la información proporcionada por nuestro país muchas veces ha tenido en mayor medida la intención

⁶⁹ Jorge Castañeda, “Mensaje del Secretario de Relaciones Exteriores al Cuerpo Diplomático acreditado en México”, México, 27 de junio de 2002.

de crear confianza para la inversión —es decir, ha privilegiado los indicadores sobre el crecimiento del PIB—, en lugar de preocuparse por dar a conocer su problemática estructural real —por ejemplo, en términos de la inequidad en la distribución de la riqueza—, lo que se hizo evidente especialmente por la falta de información antes y después de ocurrida la crisis de 1994, que afectó —como se verá— el trabajo de la OCDE.

III.2. LA OCDE EN MÉXICO A TRAVÉS DE SUS ACTIVIDADES: LOS ESTUDIOS SECTORIALES

El máximo efecto que la OCDE puede tener sobre sus países miembros depende de los estudios que se han solicitado y realizado. Con respecto a nuestro país, las discusiones a nivel internacional sobre algunos temas relacionados con el estado de la economía mundial le han servido para obtener experiencias importantes y elaborar bancos de indicadores estadísticos, así como para realizar estudios comparativos entre los datos económicos y sociales de los miembros de la Organización. No hay que olvidar que los documentos de la OCDE han sido de los que más circulan a nivel internacional, lo que ha permitido a México conocer los indicadores económicos de otros países y que éstos, a su vez, conozcan los mexicanos. No obstante, recurrentemente México, en comparación con los demás, ha obtenido los lugares más bajos en cuanto a las mediciones internacionales sobre el desempeño de algunos sectores económicos.

A pesar de las dudas sobre el valor de las actividades de la OCDE para México, existe un buen número de trabajos “generales” —que analizan comparativamente a todos los miembros— que han sido particularmente interesantes para nuestro país, dependiendo de los temas y de las dependencias gubernamentales.

mentales relacionadas.⁷⁰ Entre ellos, puede citarse el resultado de la labor del Comité de Mercados Financieros —donde la participación mexicana ha estado dirigida por el Banco de México— con la publicación anual del documento de *Tendencias en los mercados financieros*, acerca de la evolución de los mercados emergentes y los mecanismos para prevenir el contagio de crisis económicas —como podría ser la reestructuración de instituciones financieras débiles o la regulación de los servicios financieros transfronterizos.⁷¹ Del Comité de Seguros también se han aprendido experiencias importantes, especialmente en cuanto a sus trabajos recientes sobre el desarrollo de los mercados de seguros de salud y pensiones privadas —especialmente porque éste ha contado con la participación de representantes del sector privado. En el Comité de Asuntos Fiscales —importante para México al versar sobre la formulación de políticas tributarias—, se han publicado reportes como el de *Competencia fiscal nociva* (1998), mediante el cual se enumeraron los casos de prácticas desleales a nivel internacional para ensayar su erradicación. Otros documentos que han tenido resonancia en México han sido los

⁷⁰ Según la delegación, “se ha detectado irregularidad en el cumplimiento del envío de información y sobre todo de los plazos estipulados”, por lo que se requiere que la SRE insista ante las instituciones competentes, pues esto provoca serios errores en las publicaciones sobre México o que simplemente no se incluya a éste en el estudio (Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 100). La OCDE ha hecho notar que la información en general hasta ahora proveída ha resultado en varias ocasiones limitada y con poca capacidad de representatividad, lo que dificulta el análisis de muchos de sus trabajos (ELSAC, “Nota al doctor Adrián Paredes y al doctor Francisco Gallegos del IMSS”, París, Delegamex, 8 de octubre de 2000).

⁷¹ El programa de trabajo de este Comité elaboró, de hecho, un estudio particular sobre el caso de la crisis bancaria mexicana, pues fue sumamente significativo que, como miembro, México pasara por momentos tan difíciles pero, al mismo tiempo, lograra una recuperación sumamente rápida.

Outlooks o *Perspectivas económicas*, que analizan comparativamente diferentes sectores, entre los que podrían citarse los siguientes: *Economic Outlook*, *Employment Outlook*, *Agricultural Outlook*, *Communications Outlook*⁷² y, el más reciente, *Territorial Outlook*.⁷³

Más allá de aquellos documentos y actividades en los que México ha compartido las “mejores” y “peores” prácticas con otros países, hay otros trabajos que, como miembro, han sido elaborados únicamente para él. Este tipo de actividades pueden ayudar de forma extraordinaria no solamente a evaluar cada sector en específico, sino a comprender el tipo de relación que se ha construido entre el país y la OCDE. En este segundo apartado, pues, se presenta la información de la siguiente manera: en primer lugar, se dedica un espacio especial a los *estudios económicos* para México, pues éstos han sido considerados por el gobierno mexicano como los “documentos estrella” de la OCDE. En segundo lugar, se analizan los *estudios especiales* elaborados para algunos sectores de la economía mexicana, cubiertos dentro de las actividades de algunos comités como resultado del propio presupuesto de la Organización. En tercero, se exponen algunos de los *programas y actividades* que las dependencias de nuestro país han solicitado y que, por tanto, han provocado costos aparte, cubier-

⁷² El caso del *Communications Outlook 2000*, sobre el estado de las telecomunicaciones, recomendó la liberalización del sector. Al respecto, la Cofetel consideró que el documento presentó errores sobre datos del sector telefónico, por lo que se procuró que en el del año siguiente la información fuera más objetiva (entrevista con Vladimir López Bassols, funcionario del STI, OCDE, París, 28 de marzo de 2002).

⁷³ En este documento, se felicitó el progreso efectuado por el gobierno mexicano en cuanto al tema de descentralización a partir de 1999, especialmente a través del rubro presupuestal conocido como Ramo 33, que es una transferencia directa de un fondo federal para los estados y municipios basado, además, en un índice de población y pobreza (en OECD, *Territorial Outlook*, París, OECD, 2001, p. 288).

tos por la instancia interesada. En cuarto, se *complementa el análisis con otras actividades* que la OCDE ha efectuado en diferentes temas —ya que la labor de la Organización no se ha quedado solamente en la publicación de documentos, sino los ha complementado a través de reuniones, programas y análisis específicos. Por último, se discute sobre la notabilidad de los *temas sociales* para ambos actores internacionales: si bien no ha habido prácticamente estudios destinados exclusivamente para México al respecto, se puede aprender acerca de las discusiones relacionadas, por los diferentes enfoques y objetivos que cada actor ha manejado.

III.2.1. Los Estudios económicos: logros y fracasos del sistema de peer pressure para México

El sistema de evaluación por excelencia en la OCDE es la “presión entre pares”. Éste carece de mecanismos coercitivos y se basa en un compromiso moral, en que las condiciones en un sector económico son supervisadas por los demás miembros.⁷⁴ Si bien en este esquema resulta en general difícil llegar al consenso, una vez que éste se logra, el cumplimiento se da casi automáticamente, ya que los Estados no sienten vulnerada su soberanía y cada dependencia participante se siente comprometida profesionalmente, a través de un monitoreo “entre iguales” que se complementa con la colaboración del Secretariado de la OCDE. Así, el proceso se cristaliza en la realización de estudios —a partir de recopilación de información y de misiones de observación— de un sector económico en específico, que no evalúan únicamente la participación del gobierno, sino también de representantes de la sociedad

⁷⁴ Entrevista con Veronique Deli, encargada de Semarnat ante la OCDE, Embamex, París, 10 de marzo de 2003.

civil, del sector privado y de instituciones técnicas y académicas. Finaliza con la publicación de un informe que incluye una serie de recomendaciones, cuya implementación será monitoreada cada determinado tiempo lo mismo que se formularán programas específicos que faciliten su implementación.⁷⁵ La información compartida y generada, pues, se convierte “en un arma poderosa”.⁷⁶

El máximo producto de este sistema con respecto a México, conocido como “el documento estrella de la Organización”, ha sido la publicación periódica —cada año y ocho meses— de los *Estudios económicos: México (Economic Surveys)*. Éstos han sido un trabajo realizado por el Comité de Evaluación Económica y Desarrollo (EDRC) bajo el Directo-

⁷⁵ En la práctica, el sistema de *peer pressure* funciona así: en un determinado comité, cada país miembro será analizado bajo los mismos criterios. El estudio comienza con una serie de cuestionarios y recopilación de información general por parte de un “grupo de expertos” —compuesto generalmente por los representantes de tres países—, pero llega a su punto culminante cuando este “grupo” viaja al país estudiado en una “misión de observación”, donde se realizan entrevistas. De ahí, se obtiene un “primer borrador” (*draft*). Después de un año en que el grupo de expertos —con la colaboración de funcionarios del Comité— realiza el análisis, se redacta un reporte que contiene, primero, una evaluación general y, después, una serie de recomendaciones de política. Más tarde, este documento se entrega a la delegación interesada a la que se le darán dos semanas para leerlo, después tendrá el derecho de discutir el reporte y defender sus propuestas, y, de ser necesario, corregirlo. Es ahí donde la “presión entre pares” se hará efectiva: los demás países miembros tienen derecho a revisar el reporte antes de que el país pueda modificarlo. Al final, se lleva a cabo una reunión cerrada con todos los países presentes —incluido un grupo proveniente del país estudiado— y se evalúa semejante reporte, revisando el desempeño del país en el sector estudiado. El resto de los países votará por consenso si el primero ha mejorado o no sus políticas. Las recomendaciones finales serán monitoreadas constantemente por el Comité y discutidas en la siguiente reunión de evaluación.

⁷⁶ Entrevista con Eric Burgeat, director del CCNM, OCDE, París, 13 de marzo de 2003.

rado de Economía y se han constituido como un “chequeo clínico económico”, según las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales mexicanas.

Para el caso de México, éstos se empezaron a realizar desde 1992 —antes, incluso, de su entrada a la OCDE. Por su proceso de elaboración y su importancia, a través de su análisis podría conocerse no solamente el tipo de evaluaciones que ha hecho la Organización con respecto al país, sino también buena parte de la percepción que la OCDE ha tenido a lo largo del tiempo sobre México y del seguimiento de sus trabajos —pues la realización de estos documentos siempre ha estado bajo el cargo de la misma funcionaria de la Organización: Bénédicte Larre. Los estudios económicos han constatado, además, de dos partes: una que discute la parte estructural de la economía y otra que trata sobre algún tema o sector en específico, propuesto por el Secretariado, el Comité o México según cada caso.

Brevemente, estos documentos han sido útiles no solamente por ser un instrumento de divulgación en diferentes instancias nacionales e internacionales, sino por la coordinación intersecretarial que han propiciado y los contactos entre las dependencias mexicanas y el Secretariado de la OCDE que han fomentado. Por tanto, resulta útil su análisis, pues permite dilucidar algunos aspectos en que la Organización incide en el país según sus alcances, sus limitaciones y su proceso de elaboración.⁷⁷ Hasta mayo de 2003, pues, se habían realizado ocho documentos de este tipo.

⁷⁷ El primero de ellos se realizó, como se dijo, antes de que México fuese miembro de hecho en la OCDE, en 1992, y discutió —en el capítulo sobre un tema en específico— el proceso de privatización, lo que reflejó, en parte, el interés de los países de la OCDE tras el proceso de liberalización. El segundo, publicado en 1994, versó sobre la reforma fiscal de 1993, vanagloriando semejante esfuerzo —y la primera revisión del documento se realizó en julio de 1995. El tercer *Economic Surveys* fue el de 1995 que,

De la evaluación de estos y otros trabajos, puede decirse que ha existido la intención, por parte del *staff* de la OCDE, de comprender y conocer a un país concebido como “diferente a los demás miembros”.⁷⁸ Con respecto a un análisis breve de las ocho publicaciones, la percepción general de la OCDE sobre las acciones del gobierno mexicano en estos últimos años ha sido positiva —al señalar recurrentemente, en los capítulos sobre política estructural, que las reformas implementadas han asumido la dirección correcta. No obstante, han reconocido casi siempre la dificultad del gobierno mexicano para implementar semejantes cambios al aparato público, especialmente en el momento en que éstos, a pesar de sus posibles beneficios, se negocian a nivel interno y encuentran una fuerte oposición —tanto por parte de partidos políticos como de algunos otros grupos de interés. Por tanto, han considerado al contexto mexicano como uno de “excepción”, al poseer algunas características propias del subdesarrollo, dificultades económicas y, aún más, limitaciones culturales e históricas más profundas que aquellas del resto de los miembros.⁷⁹

después de la crisis, se dedicó completamente a dilucidar las causas de la coyuntura económica, revisado en octubre del año siguiente. El cuarto, de 1996, trató sobre el mercado laboral mexicano, al que se relacionó con el proceso de liberalización. En 1998 se realizó el quinto libro de este tipo, sobre el estado del sector salud. El sexto, publicado en 1999, discutió sobre la canalización de los ingresos públicos producto de impuestos. En el año 2000 se realizó el séptimo, sobre la reforma taxativa y el gasto público —que intentó profundizar y relacionar estos temas. Publicado en 2002, se efectuó un estudio más sobre el sistema financiero. Hubo, además, otro trabajo aparte sobre desarrollo territorial que, al menos hasta enero de 2004, no había sido publicado por desacuerdo del gobierno mexicano.

⁷⁸ Entrevista con Veronique Deli, encargada de la Semarnat ante la OCDE, Embamex, París, 10 de marzo de 2003.

⁷⁹ En este sentido, resulta muy ilustrativa la lectura del prólogo escrito por los examinadores de la OCDE en el documento sobre los *Exámenes de las políticas nacionales de Educación: Educación Superior*, París, OCDE, 1997.

Estos trabajos corresponden a esfuerzos llanos por parte del Secretariado de la OCDE por emitir recomendaciones sobre diferentes sectores básicos de la economía mexicana, aunque los resultados no han sido totalmente fructíferos, pues se han quedado en observaciones en sumo generales y, a veces, poco aplicables a la realidad mexicana. Puede hablarse, de hecho, de varios puntos débiles identificables en casi todos ellos: la máxima crítica que el EDRC ha hecho de sí mismo fue la de que si bien la función básica de la OCDE es la de realizar estudios para promover el desarrollo económico de sus países miembros, éste no fue capaz de predecir la crisis económica que afectó el desarrollo de México en 1995, pues, incluso, el documento de 1994 resultó claramente “optimista” sobre las condiciones económicas en el país.

No obstante, el problema anterior se debió en parte a que la información proporcionada por las dependencias mexicanas no dio señales claras de conllevar riesgos, quizá porque se ocultaron algunos datos reveladores o porque no se contó con un análisis objetivo sobre algunos asuntos como la política monetaria.⁸⁰ Solamente después de la crisis se le dedicó un número casi completo de los *Economic Surveys* —el de 1995, que concluyó que fueron los errores en la privatización bancaria los que provocaron semejante quebranto eco-

⁸⁰ El estudio elaborado en 1993 no logró percibir los riesgos de la inversión de portafolio ni del proceso de privatización. Únicamente se señaló que, tras la reforma fiscal, no se habían logrado recabar los ingresos suficientes. La OCDE no pudo, tampoco, predecir la crisis de Corea, en diciembre de 1996 —por lo que, en general, mostró que ha sido útil más bien en términos de análisis económicos *a posteriori*, como resultado de la insuficiencia en los indicadores y de la falta de transparencia en los sistemas financieros, lo que hizo casi imposible efectuar una evaluación certera de los escenarios económicos en el corto plazo. Los países del G-77 se percataron de semejante deficiencia —diciendo que incluso los nuevos miembros de la Organización sufrían más costos al serlo—, con lo que pusieron nuevamente en entredicho las ventajas del modelo de la OCDE.

nómico y, en menor medida, la política monetaria basada en la atracción de capitales foráneos de cartera. Ello fue a pesar de que el mismo documento, en un principio, iba a tratar exclusivamente de un problema básico para México: la pobreza, que, como tema principal, no volvió a ser analizado en su totalidad, tal vez por su grado de complejidad o por la difícil coincidencia de la situación mexicana con la de otros miembros de la OCDE.⁸¹ Así pues, si bien la Organización había generalmente efectuado trabajos de política estructural a través de recomendaciones para la elaboración de un proyecto económico nacional a mediano y largo plazos, este número se enfocó a las políticas requeridas inmediatamente después de la crisis.

Otros trabajos han sufrido de falta de información y coordinación en las dependencias involucradas. La elaboración del documento de 1996, sobre la necesidad de liberalizar el mercado laboral, fue un proyecto que despertó inicialmente muchas expectativas. Pese a ello, al final, por la imposibilidad de recaudar información confiable, los resultados no fueron tan significativos como se había pensado en un principio —especialmente el fenómeno de la “economía informal”, imprescindible para la completa comprensión de la situación mexicana, no logró ser analizado a profundidad. En 1998, por su parte, se intentó realizar una investigación integral sobre el sector de salud en México: empero, la carencia casi ab-

⁸¹ Solamente en el estudio de 1995 se habló un poco del Programa Nacional de Solidaridad, del cual se señaló que era uno “similar a muchos otros en América Latina”. El resto del documento, para explicar el hecho de que no se pudo predecir la crisis, señaló: “Cuando el Comité revisó por primera vez a México en julio de 1992 [...], la economía estaba en su cuarto año de expansión y la tasa de inflación estaba disminuyendo, con las finanzas públicas bajo control [...], aunque sí se recordó el riesgo de un tipo de cambio real excesivo y el resurgimiento de un déficit de cuenta corriente” (OECD, *Economic Surveys: Mexico*, París, OECD, 1994-1995, p. 108 y p. 2).

solita de información y hasta de interés por algunas dependencias mexicanas —como el IMSS y la Secretaría de Salud—, de nueva cuenta, provocó que “al final el equipo frenara el estudio al percibir que era un asunto demasiado complejo”.⁸²

Se han logrado, sin embargo, algunos avances importantes, pues los últimos estudios tuvieron, en parte, mayor continuidad. El documento de 1999, sobre ingresos fiscales, fue más afortunado y despertó interés entre los países miembros. El trabajo del año 2000 consistió, inclusive, en una complementación de su antecesor y tomó como objeto de estudio a la reforma taxativa y al gasto público, aunque además felicitó al gobierno por las reformas logradas y por la “transición sin incidentes”. Para el 2002, se elaboró un estudio acerca de la reforma del sistema financiero, que discutió, especialmente, las transferencias de la administración federal a las estatales.⁸³

Así pues, la evolución en los trabajos “estrella” de la Organización, puede dar una idea de la naturaleza del sistema *peer pressure*, que favorece el mejoramiento —a través de evaluaciones periódicas— del aparato público en diferentes sectores de la economía, sin comprometer directamente el poder soberano de los Estados. México pudo influir en la redacción de los documentos —aunque, es cierto, tuvo más capacidad de maniobra en el de 1992, al no ser miembro aún—,⁸⁴ y pro-

⁸² Entrevista con Bénédicte Larre, encargada de los *Economic Surveys: Mexico*, OCDE, París, 5 de marzo de 2003.

⁸³ En esta ocasión, incluso, existió una versión en español, lo que incrementó el interés por el estudio en el país. Esto fue posible gracias a la colaboración del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). La presentación, que tuvo lugar el 30 de enero, estuvo a cargo de Nicholas Vans-ton, jefe de división de estudios por país de la OCDE; y asistieron personalidades importantes como Arturo Fernández Pérez, rector del ITAM; Alejandro Hernández y Ricardo Samaniego, del ITAM; Armando Baqueiro, del Banco de México; Salvador Lara, de la SRE y Gustavo Merino, de la Sedesol.

⁸⁴ Al no ser todavía miembro, logró que se le pasaran a aprobación dos *drafts* y otro más de las conclusiones, es decir, pudo modificar el docu-

puso los temas incluidos, así como proporcionó la información para realizarlos. Al mismo tiempo, ha tenido generalmente en sus manos la decisión de incluir o no la información que considera sensible para el interés nacional antes de la publicación de semejantes trabajos.

Con respecto a la limitación de los estudios, puede comentarse que, tras una evaluación general, los *Economic Surveys* —si bien han pretendido ir más lejos— siguen pareciéndose mucho a otros estudios tradicionales de política económica estructural efectuados incluso por el gobierno mexicano. Incluso, ha seguido recomendando insistentemente la obediencia al Consenso de Washington, aunque con la intención de, al mismo tiempo, “superar varios cuellos de botella sectoriales”.⁸⁵ Aquellos temas en los que se hubiera podido innovar o introducir perspectivas diferentes dentro de los debates de la Organización, como los de salud, pobreza y desarrollo territorial, no pudieron realmente profundizarse.⁸⁶

III.2.2. Los Estudios especiales para México: labor de la OCDE con incidencia en algunos temas específicos

Estos estudios han sido muy importantes para todos los países miembros, ya que analizan los problemas estructurales en

mento en su interés más fácilmente que en el resto de las ocasiones (entrevista con Bénédicte Larre, encargada de los *Economic Surveys: Mexico*, OCDE, París, 5 de marzo de 2003).

⁸⁵ Bénédicte Larre, “Resumen del Estudio Económico de México”, *Este País*, 1º de agosto del 2000, p. 12.

⁸⁶ De nuevo cabe sugerirse que, si bien las recomendaciones de la OCDE han sido en general las mismas que las de muchos estudios que se han realizado por funcionarios mexicanos, el hecho de que lleven el sello de una organización internacional de semejante prestigio facilita su negociación o implementación, pues favorece el consenso entre la clase política en la formulación de la agenda o, incluso, en la discusión de algunos programas.

diferentes sectores a partir del sistema de *peer review* o por medio de programas, estudios y hasta conferencias. Los Estudios especiales se relacionan con áreas prioritarias para nuestro país que coinciden con aquellas de la Organización. Nuevamente, éstos pueden servir no solamente como evaluaciones para el gobierno mexicano sobre algún tema, sino también para conocer un poco más acerca de la relación entre México y la OCDE. Hay que agregar que, en efecto, los trabajos se han cristalizado en documentos específicos, pero van mucho más allá, pues requieren de un proceso de evaluación periódica y de una difusión internacional.

III.2.2.1. Los Estudios especiales sobre agricultura y pesca: resultados de un bajo perfil

Tanto el *Estudio sobre pesca* (1996) como el de *Políticas agrícolas de México* (1997) tuvieron una moderada resonancia en la política interna mexicana. El primero, elaborado por el Comité de Pesca, habló de algunas necesidades específicas del sector, con un contenido altamente técnico. El segundo, por su parte, fue elaborado por el Comité de Agricultura en 1997 y felicitó las medidas de liberalización en el sector tras el TLCAN —sobre todo la modificación del Artículo 27 constitucional—, aunque se refirió a las consecuencias y contradicciones del proceso de liberalización mexicano en el campo, donde, tras las reformas, no se experimentó el dinamismo económico esperado.⁸⁷

⁸⁷ Según Arturo Warman, la reforma del campo, iniciada desde 1992 con la modificación del Artículo 27, creó grandes expectativas. Consistió, básicamente, en la eliminación de las prerrogativas que el poder ejecutivo tenía sobre el reparto de la tierra, así como en el traspaso de propiedad de los ejidos —antes, “propiedad de la nación”— a sus ejidatarios, con lo que se les dio la posibilidad de que pudiesen traspasar la tierra incluso a sociedades mercantiles. No obstante, el dinamismo en el campo que se esperaba

En los estudios ha participado especialmente la Sagarpa, a través del Ministro para Asuntos Agrícolas acreditado en Bruselas, así como la Semarnat, en menor medida. Con respecto al área de competencia agrícola, los trabajos ayudaron a elaborar indicadores de agro-biodiversidad, hábitat agrícola y paisaje agrícola, que han sido útiles para los programas internos de la dependencia relacionada.

En materia de agricultura, las discusiones en el seno de la OCDE se han centrado desde 1998 en los aspectos y consecuencias del proceso de reforma de política agrícola y su liberalización comercial, fundamentalmente sobre los altos subsidios que mantienen algunos países, la seguridad de los alimentos y el desarrollo sustentable de los recursos. Existe, para ello, una serie de códigos y sistemas promovidos por la OCDE en temas como los estándares internacionales para frutas y vegetales; la certificación de variedades de semillas que se comercian a nivel internacional y el control internacional del material reproductivo forestal, entre otros. Se elaboró, además, un Programa de Investigación Cooperativa sobre Manejo de Recursos Biológicos para Sistemas de Agricultura Sustentable, pero México decidió no participar, lo que fue criticado en el estudio. Sin embargo, en el año 2000, las autoridades de la Sagarpa atendieron una reunión donde se mostraron dispuestas a adherirse a los códigos y sistemas, proceso que continúa nego-

tras semejante reforma no llegó, ni tampoco el capital productivo nacional y extranjero. Básicamente, lo que sucedió es que la crisis de 1994 debilitó las inversiones de la banca privada al campo. Por ello, se concluyó finalmente que los cambios legales necesitan, a su vez, transformaciones institucionales y de políticas públicas, lo que podría constituirse como una razón más para entender la utilidad de la OCDE. Por ello, Warman señala que “los instrumentos para acelerar el monto de inversión para la producción agropecuaria ya no son de carácter legal agrario, son de otro tipo y tienen que ver con la rentabilidad y las políticas públicas” (*El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, p. 183).

ciándose hasta la fecha, por lo que se verán los resultados en los años por venir.

III.2.2.2. Estudio de políticas ambientales: ventajas del interés en la Organización

El Estudio de políticas ambientales para México fue realizado por el Comité de Política Ambiental (EPOC) en noviembre de 1997, con un periodo de revisión de cinco años.⁸⁸ Si bien un trabajo como este no ha tenido un seguimiento tan continuo como los Economic Surveys, el lapso entre la realización de los exámenes permite determinar más fácilmente los cambios y la implementación de las recomendaciones que se efectuaron, con un plazo mayor y, por tanto, una visión más amplia. Su única revisión se ha realizado en el año 2002, aunque en el siguiente año se siguió trabajando en ella.⁸⁹

En términos generales, el documento de 1997 concluyó con un gran reconocimiento hacia el desempeño ambiental del gobierno mexicano, con lo que felicitó la puesta en marcha y dirección de las políticas en materia ambiental, calificándolas de “ejemplares”. Incluyó, no obstante, 54 recomendaciones sobre la implementación de las políticas, enfocadas

⁸⁸ OECD, *Environmental Performance Reviews. Mexico: Conclusions and Recommendations*, OCDE, EPOC, 1998.

⁸⁹ La Semarnat se ha mostrado muy interesada en las actividades del Comité. Incluso pidió que el plazo entre los exámenes fuese de tres años, aunque no lo consiguió. Ha promovido ser la organizadora de seminarios internacionales, como el de “Ecoeficiencia en México” en 2001. Además, ha enviado personal de buen nivel no solamente a las reuniones —principalmente el Lic. Samaniego, jefe de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría—, sino incluso a los secretarios mismos. También, ha tenido encargados directos de los asuntos ambientales de la OCDE en la Representación, como Germán González Dávila y Veronique Deli (en entrevista con Veronique Deli, encargada de la Semarnat ante la OCDE, Embamex, París, 10 de marzo de 2003).

a la creación institucional, a las cuales la Semarnat, interesada, ha tratado de dar respuesta.⁹⁰

La Semarnat reconoce ampliamente los beneficios de pertenecer a la OCDE, especialmente a nivel institucional. Según Veronique Deli, encargada de la Secretaría dentro de la Representación, se ha logrado por vez primera favorecer la creación de programas de gobierno con continuidad institucional, en términos de la capacidad de convocatoria y la integración de políticas, que lograron ir más allá del cambio de gabinete tras el inicio del gobierno de Vicente Fox.⁹¹

A pesar de su reconocimiento a las acciones del gobierno, nuevamente la OCDE considera que México se encuentra muy a la zaga de los demás países:⁹² en el estudio realizado en

⁹⁰ Creó, por ejemplo, una agencia de seguridad ambiental de México que promovió el cumplimiento voluntario de las normas ambientales y aumentó su regulación y supervisión. Buscó, también, mecanismos de impuestos diferenciados, de promoción de cargos a emisiones atmosféricas, de creación de sistemas de depósitos reembolsables, etc. Incluso, varios conceptos de la OCDE fueron retomados en programas de la Secretaría, como el de *greening of governments* en los Sistemas de Manejo Ambiental, sobre la gestión ecoamigable de la energía, los desechos y las compras gubernamentales. Siguiendo la línea institucional tradicional, además, la OCDE recomendó ampliar las fuentes de financiamiento privadas e internacionales, además de aumentar el papel de los bancos en apoyo a la inversión ambiental, varias de las direcciones que ha seguido la Semarnat (en OCDE, "OCDE *review* a México. Camino correcto pero tomará tiempo", *Teorema*, 1º de junio de 1998, pp. 1-4). Hoy por hoy, se discuten varias iniciativas sobre la implementación de los impuestos ambientales.

⁹¹ Entrevista con Veronique Deli, encargada de la Semarnat ante la OCDE, Embamex, París, 10 de marzo de 2003.

⁹² Al respecto, especifica que México, "como nuevo país Miembro de la OCDE, todavía enfrenta muchos de los retos propios de un país en desarrollo" y critica el debilitamiento del financiamiento dedicado a los proyectos internacionales ambientales, derivado de "las demandas financieras de sus urgentes prioridades domésticas" (en OECD, *Environmental Performance Reviews. Mexico: Conclusions and Recommendations*, OCDE, EPOC, 1998, pp. 18-19).

el 2002, se dijo que los avances del país han sido sobre todo en materia regulatoria y legal, pero que tienen como principales problemas la dificultad en la implementación y en el financiamiento de los programas realizados por el gobierno. Por ello, siguió pidiendo una mejor utilización de los instrumentos económicos, especialmente a nivel de los gobiernos central, estatal y municipal.

III.2.2.3. Trabajos sobre reforma regulatoria y competencia: ventajas y desventajas de la liberalización sectorial

Tanto en el Comité de Competencia como en el de Política Industrial, el gobierno mexicano ha derivado experiencias útiles para la formulación de sus políticas, sobre aspectos como la relación entre competencia y comercio electrónico, la revisión de algunos proyectos internacionales de fusión para evitar la recurrencia a la formación de monopolios —en el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional entre Países Miembros—, y la regulación de sectores como el farmacéutico, el de gas natural y otros. Sin embargo, estos órganos —tratados especialmente por la Comisión Federal de Reforma Regulatoria (Cofemer)—⁹³ también se han constituido como un foro de presión para reformar la regulación del Estado mexicano y liberalizar la industria mexicana en diferentes sectores clave como el automotriz, el energético y el de telecomunicaciones.⁹⁴

⁹³ El presidente de la Cofemer visitó la sede de la OCDE en febrero de 2001 (en Delegamex, “Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, París, Embamex, 2002).

⁹⁴ Si bien nuestro país decidió no pertenecer a la Agencia Internacional de Energía (IEA), ésta, a través de la “Perspectiva Mundial de Energía 2002” y de los comités citados líneas arriba, ha dado a conocer al resto de los países miembros que el gobierno mexicano quiere efectuar la reforma

Con respecto a la reforma regulatoria, la OCDE no ha sido para el país solamente un foro para discutir las “mejores prácticas”, sino uno en el que la presión de otros países se deja sentir en la formulación de la política interna nacional —como sucede, aunque menos claramente, con respecto a las políticas sobre el combate a la corrupción. A través de consultas con la sociedad civil, cada dos años, el Comité de Competencia realiza estudios sobre la reforma regulatoria, con el objetivo de rediseñar las funciones básicas del Estado y terminar con problemas sectoriales como el monopolio público, la falta de competencia y el abuso de poder.

Son dos los estudios que se han realizado hasta 1999 sobre México: el Estudio sobre política de competencia, de 1997; y el Estudio sobre reforma regulatoria, con un documento hecho en 1997 —sobre gas natural— y otro en 1999. Así pues, la OCDE, en su línea tradicional, recomendó a México, en una revisión en 1998, abrir los sectores a la inversión extranjera, siendo una fuente de presión hacia la liberalización.⁹⁵

eléctrica y aceptar inversión extranjera, ya que no puede subsanar las demandas de capital por sí mismo. Según la IEA, “la industria mexicana requerirá una inversión de 139 mil millones de dólares en los próximos seis años para responder a la demanda que se generará en el país”. Además, consideró que la modificación legislativa podría prosperar hasta después de las elecciones de 2006. Por su parte, el administrador principal del Programa de Reformas Regulatorias de la OCDE, César Córdova Novión, dio a conocer que, según datos obtenidos en la Organización, “los precios de México para uso doméstico fueron, en 2001, 30% más caros que en Estados Unidos, y aún más importante fue la diferencia de precios para el uso industrial, que fue 80% más elevados. Asimismo, la IEA pronosticó que Petróleos Mexicanos (Pemex) requerirá de 33 mil millones de dólares (mmd) para financiar programas de exploración de gas y petróleo, por lo que previó la necesidad de aprobar una reforma (en Leticia Pineda, “Requerirá industria energética mexicana inversión de 139 mmd”, México, Notimex, 20 de noviembre de 2002).

⁹⁵ La presión entre pares, al respecto, mostró a través de varios documentos la conveniencia de abrir diferentes sectores clave de la economía

La OCDE pidió dar a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) mayor autonomía y un papel más importante a la Comisión Federal de Competencia (Cofeco). Si bien los temas sobre los sectores más sensibles para nuestro país no han podido avanzar mucho en estos Comités por la misma negativa de México —como sería Pemex o la industria eléctrica—, el caso de la liberalización regulatoria y de competencia más representativo es el de la industria telefónica. Sobre ella, la OCDE publicó una serie de estadísticas que demostraron que, por el “monopolio” de facto que ejerce la compañía de Teléfonos de México (Telmex), el costo de las llamadas de larga distancia en el país era proporcionalmente mayor que en el resto de los países de la OCDE, dada la falta de competencia. Así pues, como respuesta a la presión provocada por la difusión de la información, los cambios regulatorios se aceleraron, de tal manera que “en los últimos cinco años ya puede hablarse de una competencia total en el rubro”.⁹⁶ Actualmente, se revisa la misma situación para el mercado telefónico doméstico, donde aún no se han logrado éxitos completos, aunque se liberalizó la telefonía local en 1999.⁹⁷

no solamente a capital privado, sino, especialmente, extranjero (en “Revisión de México a su política regulatoria”, París, Embamex, 1998).

⁹⁶ CEPAL, “Transnational Corporation Strategies in Mexico”, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: 1999 Report*, Santiago, United Nations, 2000, p. 120.

⁹⁷ Esto en parte constituyó cierta presión para que la empresa telefónica aceptara el inicio del proceso de liberalización de la industria telefónica. Así pues, ingresaron a la economía mexicana varias compañías extranjeras —particularmente Alestra y Avantel—, aunque su capacidad de inversión aún se sigue viendo limitada por la necesidad de utilizar las redes instaladas de antemano por Telmex, con altas tarifas de interconexión y una capacidad pequeña de participar en la red de telefonía local. La OCDE, tras un estudio al respecto, dio a conocer que las tarifas de interconexión para las compañías extranjeras recién entrantes eran las más altas tasas entre las grandes compañías a nivel mundial, con un sobrecargo de 58%. Bajo la amenaza de diferir las inversiones, se efectuaron negociaciones entre 1998 y 1999,

En el estudio de Reforma regulatoria de 1999 se solicitó “hacer la regulación menos dependiente del gobierno”. Esta recomendación fue mal recibida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) —así como por Telmex—, ya que se opuso a los intereses de ambos.⁹⁸ Sin embargo, poco a poco y con un buen número de limitaciones por parte de las autoridades mexicanas, la OCDE ha podido influir en los cambios regulatorios, incluso en temas sensibles que continúan provocando un debate permanente en nuestro país. Nuevamente, habrá que esperar más tiempo para dilucidar las consecuencias del debate de liberalización del sector energético, el más políticamente sensible en nuestro país.

III.2.3. Los proyectos solicitados por las dependencias gubernamentales mexicanas: muestra de interés y cambio de enfoque en el trabajo de la OCDE

Aunque existe un buen número de trabajos comparativos provenientes del presupuesto de la Organización, casi 75% de sus estudios va más allá de sus actividades generales, pues son resultado de análisis solicitados por los países miembros, muchas veces financiados a través de contribuciones volun-

con lo que se logró la reducción de los costos, a cambio de un pequeño monto para los consumidores, de tal manera que se lograra prevenir que las compañías ofrecieran servicios demasiado bajos en costo —es decir, una mayor competencia. Para Telmex, la reducción en las tasas significó que las ganancias se redujeran 650 millones de dólares para el bienio 1999-2000. Gracias a la competencia en llamadas de larga distancia, de hecho, las tasas han caído significativamente, en un 15 y 30% en 1997 y 1998, respectivamente. Así pues, puede señalarse que, en parte, los trabajos de la OCDE debilitaron este “monopolio” o, cuando menos, lo sometieron a una mayor competencia (en *loc. cit.*).

⁹⁸ Entrevista con César Córdova, funcionario de PISA, OCDE, París, 3 de marzo de 2003.

tarias.⁹⁹ Sobre el caso mexicano, casi todos los proyectos han provenido del presupuesto federal, aunque otros han involucrado a algún gobierno estatal interesado. El análisis de este tipo de trabajos permite distinguir elementos como los órganos gubernamentales más interesados por las actividades de la OCDE, los temas más importantes para México —que coinciden con los que han ganado importancia a nivel mundial— y algunas de las problemáticas mexicanas en las que puede contribuir la experiencia de la Organización. Así pues, en este apartado se hará referencia a tres estudios: los de ciencia y tecnología —directamente solicitados por Conacyt—, los de educación —que incluyen otras actividades, tanto programas como seminarios— y los de desarrollo territorial —cuyo estudio, hoy por hoy, se ha constituido en una de las actividades más relevantes dentro de la OCDE.

III.2.3.1. Las políticas nacionales de ciencia y tecnología

La OCDE realiza análisis para mejorar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, particularmente en campos como la energía, la biotecnología y las telecomunicaciones. El Conacyt y el INEGI han sido los órganos encargados de los asuntos relacionados con la cooperación científica y tecnológica en la OCDE —el segundo en menor medida, pues el Conacyt lo ha hecho con bastante interés, a través del envío regular de funcionarios de alto nivel y de su colaboración con el Secretariado, por medio de la organización de varias conferencias de alto nivel.¹⁰⁰

Desde 1994, el Conacyt solicitó al Comité de Políticas de Ciencia y Tecnología (TSPC) la realización de un docu-

⁹⁹ Entrevista con Mauricio Torres Córdova, encargado de los Asuntos Presupuestales de la Representación de México ante la OCDE, Embamex, París, 7 de febrero de 2003.

¹⁰⁰ Entre ellas, puede citarse una en Puerto Vallarta en noviembre de 2002, a la cual asistió el gobernador de Jalisco.

mento sobre las “Políticas nacionales de ciencia y tecnología”, el cual se publicó ese mismo año.¹⁰¹ Como en los documentos citados ya, la OCDE felicitó la creciente preocupación del gobierno mexicano, pero emitió una buena serie de recomendaciones que, incluso, propusieron la creación de instituciones. Entre ellas, fueron tres las principales. Primero, la de promover la participación del sector privado en la investigación para el desarrollo. Segundo, la de incrementar el presupuesto público destinado a estas actividades a, por lo menos, 1% del PIB —lo que ya se elevó a rango de ley. Por último, la de conceder más importancia al sector científico y tecnológico a partir de su separación del área educativa, de tal manera que, en la práctica, se elevase al Conacyt a nivel de Secretaría —ya que, en el resto de los países miembros, existe un ministerio específico.¹⁰² La primera recomendación ha sido considerada con éxito, al existir un número mayor de proyectos que incluyen tanto capital público como privado. Con respecto a lo segundo, se logró crear un presupuesto autónomo —aunque todavía muy modesto— para las actividades del Conacyt.

No obstante, la falta de una dependencia a nivel de secretaría para los asuntos científicos y tecnológicos ha redundado en cierto bajo perfil en las actividades. En muchas reuniones de grupos de trabajo sobre ciencia y tecnología para el uso analítico de estadísticas e indicadores y para las políticas de innovación y tecnología, el INEGI ha sido el encargado de participar. El problema ha sido que, a pesar de que las reu-

¹⁰¹ OCDE, *Políticas de Ciencia y Tecnología de México*, París, OCDE, 1994.

¹⁰² Al respecto, el estudio recomendó “elevar a nivel de secretaría de Estado la institución encargada de la política de ciencia y tecnología”, a partir del seguimiento al modelo japonés, en el que se coordina el sector educativo, el científico y el industrial por medio del Ministerio de Educación, el de Ciencia y Tecnología y el de Industria y Comercio (OCDE, *Recomendaciones de la OCDE para ciencia y tecnología*, París, OCDE, 1997, p. 3).

niones han sido altamente técnicas, éste ha dado poco seguimiento y ha dejado que más bien sean los funcionarios de la Delegación los que atiendan las discusiones.¹⁰³ Asimismo, se intentó realizar un estudio sobre el sistema nacional de innovación en México. Empero, hubo varios problemas de coordinación y desacuerdo que, finalmente, provocaron que los resultados fueran contrarios a los intereses del gobierno mexicano, por lo que “comenzó una controversia que culminó cuando se decidió no publicar el estudio”.¹⁰⁴

En otras actividades, la OCDE organiza el Foro Global de Ciencia (GSF) para compartir las experiencias de innovación científica. Si bien México pidió participar, la asistencia coordinada por Conacyt ha sido irregular. De manera similar, en el Comité sobre Políticas de la Información, Computación y Comunicaciones, la presencia mexicana no ha podido regularizarse, pues el gobierno ha considerado que las discusiones son de un nivel de alta tecnología que México nunca ha alcanzado y, por tanto, no es útil, aunque se han seguido con mayor interés las recientes discusiones sobre la “brecha digital” (*digital divide*) entre sectores y países. A pesar de lo anterior, la preocupación del gobierno mexicano por el papel, diseño y medición de las “tecnologías de la información”¹⁰⁵ como motor de la economía ha aumentado, e incluso se desarrolló el proyecto de E-México,¹⁰⁶ además de que se

¹⁰³ Discusión con Alejandra García Williams, encargada de la SRE para los Asuntos Sociales de México ante la OCDE, París, Embamex, 18 de enero de 2003.

¹⁰⁴ Entrevista con Vladimir López Bassols, funcionario del STI, París, OCDE, 28 de febrero de 2003.

¹⁰⁵ El trabajo de la OCDE al respecto puede encontrarse en la publicación del documento *New Economy: The Role of Innovation and Information Technology in Recent OECD Economic Growth*.

¹⁰⁶ Es un proyecto nacional que integra actores públicos y privados para la eliminación de la brecha digital y las diferencias socioeconómicas entre los mexicanos, a través de un sistema con componentes tecnológicos

colaboró con la formulación de indicadores estadísticos internacionalmente comparables y de códigos de conducta para el comercio electrónico, tema en el que se ha intentado actualmente adoptar un marco legal.¹⁰⁷

III.2.3.2. Exámenes de las políticas nacionales de educación: la educación superior

El Comité de Educación ha sido uno de los más activos sobre la realización de estudios y programas para México. Tras las numerosas evaluaciones comparativas que ha elaborado, ha reconocido la ardua labor de la SEP y del gobierno mexicano en general, que se han mostrado interesados en trabajar de la mano con la Organización y en mejorar institucionalmente las políticas educativas. Así pues, México ha cubierto los temas educativos proporcionando oportunamente la información necesaria y asistiendo a las reuniones de alto nivel dentro de la Dirección de Educación de la OCDE —creada en estos últimos años—, así como en sus actividades, entre las que pueden citarse las de la Administración Institucional de Educación Superior (IMHE),¹⁰⁸ las del Comité de Asuntos

y sociales que ofrezca servicios básicos como aprendizaje, salud, intercambio comercial y trámites de gobierno. Con E-México, se planea llevar el teléfono y otras tecnologías de información a cerca de 2 500 municipios y a unas 14 mil localidades del país en los próximos cinco años, lo cual representaría un aumento de entre 30 y 40% de dichos servicios. El propósito es que las comunidades más apartadas puedan contar con acceso a cuatro puertos: uno para gobierno, otro para salud, otro para educación y otro para comercio (en <http://www.e-mexico.gob.mx>).

¹⁰⁷ Delegamex, "La participación de México en la OCDE", París, Embamex, inédito, 2001.

¹⁰⁸ Ésta se encarga de organizar una conferencia bianual, donde las instituciones mexicanas que han participado —mediante el pago de una cuota— han sido el ITESM, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, la Universidad de Guanajuato, la UNAM, la UANL y la

Laborales y Sociales (ELSAC) y las del Centro para el Desarrollo e Innovación Educativa (CERI).

En 1996, se realizó el Estudio sobre políticas nacionales de educación: la educación superior, que ha sido el más importante en el tema. Publicado en 1997, éste incluyó una serie de indicadores que resultaron bastante significativos, así como recomendaciones sobre política educativa que habrían de evaluarse cada dos años. El estudio, con una perspectiva que trató de ser objetiva, cultural e histórica, constituyó un verdadero esfuerzo —e incluso avance de la comprensión de la OCDE sobre la problemática de fondo en México— por entender a un país que, nuevamente, fue calificado de “diferente” al resto. Por tanto, resaltó sus contradicciones intrínsecas —el desequilibrio socioeconómico entre los sectores y la complejidad de la problemática educativa. Al respecto, la OCDE señaló que...

[...] las tensiones sociales son inevitables en un país donde conviven hombro con hombro la mayor pobreza y la más excesiva riqueza. Ningún movimiento político puede pretender representar tal variedad de situaciones sociales y personales; ninguna iniciativa, por generosa que sea, puede responder a tal diversidad de necesidades.¹⁰⁹

Los resultados no fueron completamente alentadores: México, comparado con los demás miembros, obtuvo recurrentemente los resultados más bajos. Se hizo nuevamente evidente que los patrones de comparación utilizados —especialmente al “medírsele” junto a países de mucho mayor desarrollo relativo— no eran quizá los más adecuados para el

Universidad de Tamaulipas (“Lista de instituciones participantes en el programa del IMHE”, París, Embamex, 28 de marzo de 2002).

¹⁰⁹ OCDE, *Exámenes de las políticas nacionales de educación: educación superior*, México, 1997, p. 152.

país: lo anterior, no solamente en el tema educativo, ha provocado cierto cuestionamiento de la “metodología OCDE” para México: empero, en realidad, ésta ha sido una de las más utilizadas por el gobierno mexicano a la hora de formular ciertas políticas públicas.

En el estudio, el “grupo de expertos” examinador concluyó que podían percibirse “avances”, especialmente porque la población mexicana había obtenido cierta madurez y “cultura social y política”. Sin embargo, encontró que, en general, ha prevalecido el desequilibrio en cuanto a las políticas educativas: criticó especialmente el privilegio que se ha dado a la expansión cuantitativa en lugar del mejoramiento en la calidad de la educación. Además, halló que México, proporcionalmente, “es el país que más gasta en la enseñanza superior, pero el que menos invierte en la básica”.¹¹⁰

A pesar del bajo nivel educativo en México, la OCDE ha reconocido con el paso del tiempo el interés del gobierno, cristalizado en acciones como la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa,¹¹¹ que estuvo diseñado, a su vez, para mejorar el desempeño de las instituciones académicas, los profesores e, incluso, los estudiantes. Sus recomenda-

¹¹⁰ De acuerdo con un informe llamado Panorama de la educación 2002, elaborado por la OCDE, México invierte 4.4 veces más en educación superior que otros países (Carlos Reyes, “Privilegian educación superior, no básica”, *Reforma*, México, 30 de octubre de 2002, p. 20). El presupuesto gastado en un estudiante de educación media superior es de 27% del PIB per cápita —el mismo promedio de la OCDE—, pero en un estudiante de nivel superior crece hasta 57% del PIB per cápita, siendo el promedio de la OCDE de 44 por ciento.

¹¹¹ Según el representante del Secretariado de la OCDE, Andreas Schleicher, los países integrantes de la Organización muestran cierta resistencia ante los resultados de las evaluaciones cuando reflejan un bajo nivel educativo. Reconoció, no obstante, que el gobierno mexicano sí ha tomado iniciativas importantes para mejorar sus políticas relacionadas (en Rocio Tapia, “Reconocen avances educativos en México”, *Milenio*, 31 de marzo de 2003).

ciones de política educativa fueron, otra vez, bastante generales, especialmente sobre la superación de su principal preocupación dentro de México: el crecimiento de la “brecha educativa”. Entre ellas, propuso flexibilizar los procesos de titulación, dar a la educación apoyo técnico y, además, imponer una cuota menos modesta a las instituciones públicas —hasta ahora gratuitas o de muy bajo precio—, para promover, además, a las privadas.¹¹²

En 1999, el subsecretario de Educación superior, Daniel Reséndiz, asistió al examen bianual para México. En su opinión, el estudio permitió una “mejor adaptación de la gestión nacional gracias a la comparación con otros países”.¹¹³ No obstante, el grupo de evaluación criticó el hecho de que no se siguieron varias de las recomendaciones, a lo que éste respondió, en una actitud defensiva, que no había sido posible “por razones históricas y cuestiones burocráticas”.¹¹⁴ La revisión del año 2001 siguió resaltando, pues, los preocupantes indicadores de México en materia educativa.¹¹⁵

¹¹² Al respecto, podría sugerirse que en este punto pueden encontrarse algunos de los límites de las recomendaciones de la OCDE para un país “distinto” como México: semejantes propuestas trataron de implementarse por el gobierno mexicano, pero condujeron en parte, primero, a la politización del tema y, después, al paro total de la UNAM durante 1999.

¹¹³ Entrevista con Óscar Villarreal, funcionario de Recursos Humanos, París, OCDE, 20 de marzo de 2003.

¹¹⁴ Entrevista con Óscar Villarreal, citada arriba.

¹¹⁵ Algunos resultados sobre la problemática educativa en México son muy reveladores: el 25% de la población adulta tiene nivel medio superior, mientras que la OCDE cuenta con un promedio de 64%. El 75% del mercado laboral no concluyó la educación media superior, mientras que en la OCDE esta cifra es de sólo 29%. El 50% de los jóvenes de entre 15 y 19 años no están inscritos en algún programa educativo, siendo el promedio de los países de la OCDE 20%. Con respecto a la inversión en educación en México, en 1995 era de 5.6% del PIB, mientras que para 1999 bajó a 5.2%. Asimismo, México es el país que dedica un porcentaje mayor de fondos públicos para la educación (22.4% en 1995 y 22.6% en 1997),

Han existido, también, actividades más allá de la elaboración de los estudios especiales donde la OCDE ha incidido en la política educativa de México. La SEP ha intentado coordinarse con otras instituciones como el INEGI, el Conacyt y el Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (Capfce), así como ejecutar cambios institucionales que la coordinen con los principales programas para la educación en los que México participa.¹¹⁶

Entre todas las actividades, debe hacerse una mención especial a los estudios elaborados por el Programa Internacional de Evaluación del Estudiante (PISA), pues han sido los de mayor resonancia incluso en los medios de comunicación e incluyen a todos los países miembros. México ha proporcionado toda la información pertinente e, incluso, logró integrar en el estudio a otros países latinoamericanos no miembros para hacerlo “más equitativo”,¹¹⁷ pero, aun así se ha mante-

mientras que el promedio de la OCDE es de sólo 12.7%; esto muestra que, dado que los recursos públicos son escasos, se necesita el impulso a la inversión privada (en “Panorama de la educación”, *Indicadores de la OCDE*, París, OCDE, 2002).

¹¹⁶ México participa en los siguientes programas: “Programa Internacional de Evaluación del Estudiante”, “Program for Education Building”, “The Role of National Qualification Systems in Promoting Lifelong Learning”, “Attracting Developing Retaining Effective Teachers”, “Early Childhood Thematic Review”, “Promoting Quality Teaching and Learning” y “Promoting Lifelong Learning” (en “Carta de Javier Arrigunaga sobre los programas en los que México participa”, Delegamex, París, 21 de febrero de 2002).

¹¹⁷ Así pues, se incorporaron 15 países más al estudio —entre ellos Argentina, Bulgaria, Chile, Hong Kong, China, Israel y Perú, entre otros—, en comparación con los 32 países considerados en el Estudio PISA 2000, donde México ocupó el penúltimo lugar, junto a Brasil. En cuanto a los estudios de la OCDE, México argumentó que era necesario incluir otros países de desarrollo relativo similar al suyo, ya que generalmente se le había “medido” junto a los “países ricos”, que tienen la oportunidad de dedicar mayor presupuesto al tema educativo (en Claudia Herrera, “La OCDE difundirá resultados de estudio sobre conocimientos escolares”, *La Jornada*,

nido en uno de los lugares más bajos de la lista, en cuanto a los estudiantes con resultados reprobatorios.¹¹⁸

Así pues, los estudios de la OCDE muestran que, aunque México ha visto un desarrollo significativo en este ámbito y los esfuerzos del gobierno en materia educativa han sido múltiples, los resultados reales siguen siendo bastante insatisfactorios. Por tanto, puede decirse que la OCDE toma en consideración la enorme problemática educativa que se ha heredado históricamente y las necesidades inmensas de la demografía mexicana, pero no así la posibilidad de que las políticas públicas basadas en sus recomendaciones sean inadecuadas para un país “distinto” como el nuestro.

III.2.3.3. Los estudios sobre desarrollo territorial

El tema del desarrollo territorial ha ganado interés a nivel mundial y, por tanto, en la redacción de las agendas públicas

25 de junio de 2003). Sobre el Estudio PISA 2000, debe notarse el interés que despertó: Editorial Santillana y la OCDE acordaron editar su versión en español, gracias al apoyo del secretario de Educación Pública de México, doctor Reyes Tamez Guerra, quien presentó el documento a otras autoridades educativas en febrero de 2003. No obstante, no deja de ser preocupante que México prefiera medirse “hacia abajo” y no “hacia arriba”: en el estudio PISA, se felicitó por ser el primero entre los países latinoamericanos, aunque se encontró en realidad por debajo de algunos países que pertenecieron al bloque comunista, como la República Checa, Polonia, Hungría e incluso otros como Latvia, Rusia, Bulgaria y Tailandia—, ya que éstos lograron avanzar en muy poco tiempo, a pesar de poseer originalmente economías más frágiles que la mexicana.

¹¹⁸ El estudio de PISA se ha basado en la elaboración de exámenes cada tres años a estudiantes jóvenes, particularmente sobre comprensión de lectura y aplicación de conocimientos en matemáticas y ciencias. Por ejemplo, para el 2002, el 44% de los estudiantes mexicanos de 15 años resultaron al nivel o por debajo del nivel más bajo de desempeño evaluado por la OCDE, comparado con un promedio general de 18% (PISA, “Panorama de la Educación”, *Indicadores de la OCDE*, París, OCDE, 2002).

nacionales —incluida la de México, tanto a nivel federal como local. En el seno de la OCDE, de hecho, se creó el Comité de Políticas de Desarrollo Territorial (TDPC) en 1999, para la elaboración de estudios sobre la definición de políticas públicas y la disminución de las disparidades regionales en los países miembros.

Si bien la participación de México —encabezada por la Sedesol, el INEGI y la Presidencia— no ha logrado consolidarse, cada vez su interés se ha hecho más claro, a tal punto que logró un lugar en la mesa directiva del Comité.¹¹⁹ Incluso, en febrero de 2002 la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, se reunió con el secretario general de la OCDE, Donald Johnston, y suscribió un proyecto de cooperación en el tema de desarrollo territorial.¹²⁰

De hecho, la Sedesol pidió a la Dirección del Programa de Desarrollo Económico y de Empleo Local (LEED), a través de contribuciones voluntarias como parte de su presupuesto, dos estudios de evaluación sobre las disparidades regionales en el país. Para ello, contó con la participación de la Unidad de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, junto con la cual ha tratado de formular un programa de nivel nacional,¹²¹ basado en temas como el desarrollo de la infraestructura, competencia, seguridad, ni-

¹¹⁹ El doctor Miguel Székely, por ejemplo, fue elegido vicepresidente de este Comité, siendo el jefe de la Unidad de Desarrollo Regional de la Oficina Ejecutiva de Presidencia (en "Székely elegido como vicepresidente del Comité de Políticas para el Desarrollo Territorial", México, Presidencia de la República, 11 de julio de 2001). Cabe recordar, además, el papel que desempeñó Carlos Flores Alcocer como presidente del Comité de Dirección del Programa de Desarrollo Económico y de Empleo a Nivel Local (LEED).

¹²⁰ Delegamex, "Informe de la representación permanente de México ante la OCDE", París, Embamex, 2002.

¹²¹ Entrevista con Alejandro Aurreoguechea, funcionario del LEED, OCDE, París, 5 de marzo de 2003.

veles de corrupción, gobernabilidad y reducción de la pobreza.¹²² Así, se han tratado de coordinar las actividades entre la Sedesol y la Presidencia.¹²³

Los documentos, llamados “Desarrollo regional social y de política estructural de México” y “Descentralización e infraestructura local”, de 1997 y 1998 respectivamente, incluyeron una evaluación minuciosa sobre las políticas de desarrollo territorial implementadas hasta ese momento. Ambos estudios, nuevamente, reflejaron una opinión positiva sobre las políticas del gobierno de México. No obstante, criticaron la falta de un programa de desarrollo territorial como tal, aunque aceptaron haber encontrado un contenido “antipobreza” muy marcado en las políticas sociales diseñadas para algunas regiones, lo que resultaba completamente novedoso, ya que nunca habían identificado lo mismo en otros países.¹²⁴ Si bien la Sedesol se mostró en general satisfecha por los estudios, las recomendaciones y las críticas a los programas del gobierno provocaron inconformidades por parte de la Secretaría, quien incluso pidió su corrección.¹²⁵ Así pues,

¹²² “Carta de Josefina Vázquez Mota al Servicio de Desarrollo Territorial de la OCDE para el estudio”, París, Embamex, 27 de junio de 2001.

¹²³ Otra razón para ello es que las acciones emprendidas por el gobierno mexicano en el ámbito del Sistema Urbano Nacional de las microrregiones (Sedesol) y las mesorregiones (Presidencia) sean congruentes con los estudios y recomendaciones de la OCDE. Para saber un poco más acerca de estos programas, se recomienda visitar los sitios de Internet de ambas instancias: <http://www.presidencia.gob.mx> y <http://www.sedesol.gob.mx>.

¹²⁴ Dentro del estudio sobre desarrollo territorial, el grupo de trabajo subrayó la existencia de diferencias estructurales en México, cristalizadas en un sector tradicional mal pagado y un reducido pero creciente sector moderno (véase OCDE, *Desarrollo regional y política estructural en México*, París, OCDE, Grupo de Trabajo del Comité de la Industria en Políticas de Desarrollo Regional, 1998).

¹²⁵ Al respecto, el estudio señala: “a pesar de que en la actualidad México no cuenta con una política regional como tal, sí cuenta con políticas sociales y sectoriales con marcadas dimensiones regionales. Esta estra-

en julio de 2002 se efectuó una sesión del TDPC en la que se presentó de nueva cuenta un estudio sobre las políticas de México y varias recomendaciones en materia de desarrollo territorial. De hecho, se tenía la intención de dar a conocer el documento en el 2003, pero el gobierno mexicano —particularmente la Sedesol— vio con desagrado algunas partes.¹²⁶ Esto causó que, hasta la fecha, su publicación se siga negociando.¹²⁷

tegia puede ser catalogada como una 'estrategia territorial implícita' y está reforzada por grandes reformas estructurales (reforma económica, privatización, descentralización, política social) enfocadas a los mecanismos de desarrollo del país". Asimismo, subraya que "las cifras del PNB per cápita reflejan grandes disparidades interregionales" aunque la población en condiciones de pobreza extrema está distribuida en proporciones "más homogéneas de lo que se esperaba". Según el estudio, en conclusión, las desigualdades en el ingreso entre estados dependen menos de la productividad y la diferencia salarial que de la tasa de desempleo en el sector moderno (OCDE, *Desarrollo regional y política estructural en México*, París, OCDE, Grupo de Trabajo del Comité de la Industria en Políticas de Desarrollo Regional, 1998, p. 9).

¹²⁶ Esto permanece, como se señaló anteriormente, con cierto carácter confidencial. Podrían proponerse varias hipótesis por las que finalmente el gobierno mexicano rechazó la publicación de semejante documento: la primera, que resultó un tema demasiado sensible para el país el que se conociera el grado de disparidad entre las distintas regiones en el territorio nacional; la segunda, que en el texto no se trataban a fondo los programas antipobreza de la Sedesol —como ésta pretendía— y la tercera —derivada de algunas cartas en la valija diplomática—, por el desagrado en la utilización de conceptos "controvertidos" en los análisis, como podría ser el de "exclusión social", "disparidad" y "falta de proyecto nacional".

¹²⁷ Hasta mayo de 2003, estaba pendiente recibir una nueva versión del documento que considerara los comentarios efectuados en la sesión, pues por desacuerdo, especialmente de la Sedesol —con respecto a varias secciones, como una donde se decía que en la Ciudad de México podía percibirse una "cohesión social decreciente"—, el estudio no se publicó. Asimismo, la Unidad de Planeación de Presidencia hizo llegar otra serie de comentarios. El texto fue dado a la consideración de diversas secretarías (SHCP, SE y SRE, además de la Sedesol) (Carta a Javier Arrigunaga, representante de México ante la OCDE, Delegamex, 27 de junio de 2002 y "Evaluación

Cabe mencionar que la Sedesol se esforzó enérgicamente para que estos documentos incluyeran los diferentes programas sociales que ha diseñado, en un intento de dar a conocer, tanto nacional como internacionalmente, sus resultados. No obstante, en el informe de revisión del estudio sobre desarrollo territorial, se mostró a veces más autocrítica que la misma OCDE en aspectos como la falta de transparencia en el ejercicio de los recursos de los gobiernos estatales y los problemas de seguimiento de los programas locales. Con ello, se hizo evidente la intención de una dependencia mexicana utilizando los recursos de la OCDE para reivindicar tanto interna como externamente las políticas federales y dar a conocer la necesidad de continuar con las reformas estructurales en materia regional.¹²⁸ En septiembre de 2002, además, se presentaron los resultados del examen de desarrollo territorial de la OCDE sobre México. Puede decirse, pues, que el desarrollo territorial es un tema que permite ver cómo la Organización puede tener cierta incidencia como catalizador —para el logro de legitimación o creación de consenso interno— y como “propaganda” hacia el exterior de las reformas que las dependencias gubernamentales han ido implementando.

ción y recomendaciones para México del estudio sobre desarrollo territorial”, TDPC, DT/TDPC(2002)20, 27 de junio del 2002). También se estaba preparando un estudio en colaboración con el gobierno del Distrito Federal, dedicado a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

¹²⁸ Esto se derivó de una reunión entre el Dr. Miguel Székely, el Dr. Carlos Mendizábal, el Lic. José Antonio Madrigal, el Dr. Luis Landa y el embajador Arrigunaga (Delegamex, “Reunión de la revisión de México”, 4 y 5 de julio del 2002). Al final, hubo contacto entre la delegación, el Sr. Mario Pezzini y el Sr. Incola Crosta, del área de exámenes territoriales y gobernabilidad de la OCDE, donde se trató la revisión definitiva de los *drafts* o borradores (Correspondencia de Delegamex a DGOCEI, SRE, 4 de marzo de 2002).

III.2.4. Las actividades sobre política social: labor descuidada y falta de entendimiento

Los trabajos sobre política social de la OCDE han ido ganando importancia a lo largo del tiempo, aunque de forma incipiente, pues se privilegia a los trabajos meramente económicos, y han sido elaborados a través de una dirección y, más precisamente, de un comité: la División para el Empleo, Educación y Asuntos Sociales (DEELSA) y el Comité para el Empleo y los Asuntos Sociales (ELSAC). Estos órganos han realizado publicaciones, entre las que pueden citarse las siguientes: *Growth, Inequality and Social Protection* y *The Importance of Human and Social Capital for Economic Growth and Sustainable Development*. Para la Representación, los temas sociales han sido prioritarios, con el objetivo de evitar una perspectiva demasiado “economicista” en la Organización.

El ELSAC se caracteriza básicamente por su carácter multidisciplinario, al tener cuatro órganos subsidiarios o grupos de trabajo: dos sobre empleo, uno sobre política social y otro sobre migración. No obstante, si bien temas como las altas tasas de desempleo, la exclusión social, la pobreza y la protección social han adquirido creciente importancia en las Reuniones Ministeriales de los últimos años —trabajo y empleo en 1997 y política social y salud en 1999—, las políticas sociales en sí no han recibido mucha atención dentro de la OCDE, y más bien se han tratado a través de proyectos a nivel “horizontal” —en distintos comités como el de Comercio, el de Movimientos de Capital y algunos otros. Actualmente, uno de los proyectos horizontales que más ha apoyado el Secretario General ha sido el de las implicaciones económicas del desempeño de los sistemas de salud, a lo que la OCDE le ha destinado parte de sus recursos y, de hecho, constituyó la base de la Reunión Ministerial de mayo de 2004.

No obstante, con respecto al interés mostrado por las diferentes dependencias del gobierno mexicano relacionadas en proyectos horizontales como el de salud y empleo, no se puede ser demasiado optimista. Por la multiplicidad de los temas analizados en el ELSAC, se dio a la SRE la responsabilidad de coordinar su atención y, paradójicamente, si bien México ha promovido los temas sociales como prioritarios para el gobierno, la asistencia por parte de las cabezas de sector ha sido bastante irregular —por no decir inexistente—, tanto por parte de la STPS como de la Secretaría de Salud —que no participan prácticamente ni en las reuniones del Comité ni en los grupos de trabajo. Otras instituciones, como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) o el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), no han comprometido siquiera algún tipo de recurso en la Organización.¹²⁹

Lo anterior, sin embargo, puede explicarse por la renuencia de México a duplicar funciones que se llevan a cabo en otras instancias internacionales, como serían la Organización Mundial del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, además de los problemas de financiamiento que semejantes proyectos conllevarían —pues la OCDE pide, al menos, que los países interesados otorguen 1/3 de las contribuciones.¹³⁰ Así, puede señalarse que han existido actividades de la OCDE

¹²⁹ Cuando mucho, el IMSS ha enviado en contadas ocasiones algún representante de nivel medio a las reuniones del ELSAC —a raíz de su reforma de seguridad social en 1997, que introdujo un sistema de pensiones y medidas en materia de salud. No obstante, por ejemplo, ha asistido más a reuniones del Comité de Seguros, en lugar de a otras destinadas al desarrollo de proyectos de salud, como el de Enfermedades relacionadas con el envejecimiento, incluso en los casos donde los gastos son cubiertos por la misma OCDE.

¹³⁰ A México, incluso, le ha preocupado que la OCDE otorgue por sí misma las otras 2/3 partes pues, aunado esto a sus problemas presupuestales, significa que se desviarían recursos de otros proyectos, especialmente educación y migración.

donde no puede criticarse el poco interés concedido por México, pues quizá los costos por integrarse en ellas podrían haber sido mayores que los beneficios relacionados. México se ha preocupado más bien por evitar que las actividades que podrían realizarse en otros foros afecten la asignación de recursos a tareas más prioritarias para el interés mexicano —como la migración y la educación—, así como para que se promuevan sesgos sectoriales en las discusiones en el ELSAC.¹³¹

Incluso en las discusiones del Grupo de Trabajo sobre Política Social, la Sedesol —que sería la más interesada— no ha realmente mostrado interés, con la excepción de la intervención de su titular en la Reunión Ministerial de 1998. Eso sí, se ha preocupado en los últimos años por difundir, a través de la Organización y en la medida de lo posible, sus programas sociales y, de hecho, los relacionó con aquellos sobre desarrollo territorial, como el Progreso¹³² y el Oportunidades. De hecho, aunque se dice que la “pobreza” es un tema prioritario para México, no ha sido estudiado como objeto de análisis único e, incluso, la OCDE ha preferido “guardar silencio” en cuanto a sus opiniones relacionadas.

Por el contrario, en el Grupo de Trabajo sobre Migración, el Instituto Nacional de Migración (Inami) y El Colegio de la Frontera Norte —así como el INEGI, en cuestiones de indicadores estadísticos— han mostrado un interés profundo en las actividades del Sistema de Observación Permanente de las Migraciones (Sopemi) de la OCDE, al enviar sistemáticamente la información sobre las tendencias migrato-

¹³¹ Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 100.

¹³² Progreso fue presentado ante el Centro de Desarrollo en una conferencia llamada “Pobreza y Desigualdad en la Distribución del Ingreso en Países en Desarrollo”, celebrada en diciembre del 2000 (Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001, p. 12).

rias y el mercado de trabajo mexicano.¹³³ Incluso, se han concedido aportaciones voluntarias para aliviar las difíciles circunstancias en este grupo de trabajo, después del recorte presupuestal que sufrió el ELSAC.¹³⁴

Por estas razones, puede decirse que el perfil mexicano en el tema de la migración ha sido considerable y dio como consecuencia que, para principios de 2004, semejante grupo de trabajo fuera presidido por un representante mexicano: Javier Moctezuma, subsecretario de Población y Asuntos Migratorios.¹³⁵ No obstante, a pesar del interés de México ante la OCDE en el tema de migración, lamentablemente la Organización no ha respondido en la medida en que se quisiera en el país, pues los trabajos sobre asuntos migratorios han seguido dejando de lado los puntos de vista que interesarían a un país básicamente de gran “oferta de migrantes”¹³⁶ —so-

¹³³ Por ejemplo, el Inami preparó un análisis muy completo y organizado sobre el tema de las acciones con respecto a la migración en México de 1995 a 2000, con muchas propuestas novedosas, la evaluación de los programas migratorios norte y sur, así como de regularización migratoria, etc. (en “Program of Planning and Evaluation of Policies: the INM”, ECSS(2001)3).

¹³⁴ También, en la Reunión Ministerial de 1999, el Inami ofreció la sede en México para la celebración de un seminario entre los países miembros sobre “La movilidad internacional de trabajadores calificados y altamente calificados” para 2001, con lo que debió asumir los costos de logística.

¹³⁵ Delegamex, “Informe de la representación permanente de México ante la OCDE”, París, Embamex, 2002.

¹³⁶ Por ejemplo, México no figuró en el Estudio del DEELSA, “Foreign Workers, Overview and Challenges for OECD Countries”, DEELSA/ELSA/WP5 (2001/5), 28 de marzo de 2001. No obstante, notablemente sigue sin figurar en los estudios: en el documento “El impacto económico de la migración de trabajadores calificados y altamente calificados en los países receptores”, el Inami anunció que “la información y el análisis del documento se concentran en la movilidad laboral entre países europeos y asiáticos miembros de la OCDE, así como en Estados Unidos y Canadá. El caso de México es citado únicamente al final y en el marco de especificaciones

lamente, en la Organización, Turquía y México—, a favor de los Estados que “reciben” migración. Esto, en desventaja para México, ha revelado que existen temas donde, a pesar de un buen perfil, desempeño e, incluso, esfuerzo por parte de la delegación, la OCDE no ha respondido completamente al enfoque que sería más fructífero para México.

III.3. CONCLUSIÓN: ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA OCDE EN MÉXICO

¿Para qué ha sido útil la OCDE a México y cuál ha sido su verdadera incidencia? A pesar de las limitaciones técnicas y políticas propias de la institución, México ha logrado derivar mucho conocimiento de ella y, especialmente, varios cambios en la forma de hacer política dentro del país. Si bien la Organización conoce en menor medida la situación real del país que las autoridades nacionales, ha sido una especie de “médico” que ha diagnosticado los avances y los retrocesos de los principales sectores en los últimos años. Además, se ha constituido como una fuente de información muy útil y ha obligado a las distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales a emprender incipientemente una estrategia conjunta, en la que han aprendido poco a poco a coordinarse en un trabajo burocrático complementario. Igualmente, la OCDE se ha constituido como uno de los principales catalizadores y

que, respeto a los inmigrantes calificados, incluye el TLCAN” (en “Carta del Inami a la delegación”, París, Delegamex, 14 de mayo de 2001). Se trató de incluir a México en el estudio de El empleo de extranjeros. Revisión y temas dentro de las naciones de la OCDE, pero Jean Christien Dumont, encargado de migración de la OCDE, puntualizó que “México no quedó cubierto en el estudio [...] porque no había otorgado datos confiables sobre la nación” (en José Manuel Artega, “Disminuirá la migración de mexicanos hacia EU”, *La Jornada*, 22 de junio de 2001, p. 49).

divulgadores de los programas de política pública del gobierno mexicano, tanto a nivel nacional como internacional.

Es cierto que la Organización ha sido incapaz de predecir numerosas veces el curso económico en México, particularmente la crisis de 1995. No obstante, permitió al gobierno reflexionar sobre cuestiones de política económica de una forma más pragmática y también ayudó a generar la confianza en el resto del mundo y, con ello, atraer inversión extranjera, lo que fue indiscutiblemente decisivo para mantener el dinamismo económico.

Conjuntamente con la OCDE, México ha institucionalizado algunas de sus políticas públicas, al definir más claramente su marco regulatorio y propiciar su regularidad, eficiencia y transparencia. De hecho, los estudios analizados en este capítulo fueron útiles no sólo con respecto a su divulgación —a partir de publicaciones de circulación internacional—, sino porque el sistema de presión entre pares permitió, realmente, el inicio de una cultura de evaluación en México —apenas en gestión—, además de ampliar la visión internacional de los funcionarios mexicanos.

A pesar de todas las ventajas anteriores, no se puede ser completamente optimista acerca de la incidencia de la OCDE en México: ésta no ha sido lo suficientemente aprovechada y también ha traído aparejada algunos costos. Muchos de los temas que podrían llegar a ser novedosos para México, no han sido los que generalmente han estado incluidos en el presupuesto, sino los que resultan de contribuciones voluntarias, de los que nuestro país casi no se ha valido por su elevado costo, con algunas excepciones.¹³⁷ En varias ocasiones, ha sido en los temas donde se debería aprender más y

¹³⁷ Entrevista con Mauricio Torres Córdova, primer secretario, encargado de los asuntos presupuestales de la Representación de México ante la OCDE, París, Embamex, 7 de febrero de 2003.

donde habría que integrar las recomendaciones de la OCDE —en los sectores con mayores apuros, como el educativo o el de salud—, donde el gobierno mexicano ha mostrado exiguo interés o ha adoptado hasta un punto de vista defensivo. En los “temas delicados”, pues, ha hecho centellear una especie de “reticencia” que disfraza con una negativa de interponer los intereses y opiniones de otros países sobre las necesidades reales del Estado mexicano. Por su parte, en los asuntos sensibles para otros países, especialmente para Estados Unidos, México se ha visto sujeto a presión y, por tanto, forzado a asimilar, quizá en forma más rápida que la conveniente, parte de la orientación de la Organización —a pesar de la flexibilidad que le es característica y que ha permitido también un margen de maniobra útil. Lo anterior, tal vez, ha tenido como consecuencia que algunas de las regulaciones, políticas y leyes formuladas recientemente —por acciones relacionadas con las actividades de la Organización— hayan estado desarticuladas de las necesidades de la realidad mexicana, con lo que han sido poco funcionales e, incluso, conflictivas.

En el ámbito internacional, el primer efecto del ingreso de México a una organización con las características de la OCDE fue el de ajustar sus relaciones con los miembros, incrementándolas en cierta medida, al mismo tiempo que descompuso un tanto aquellas con los países en desarrollo. No obstante, la relación diplomática con estos últimos se ha recompuesto paulatinamente y el trabajo de la OCDE ha servido para instrumentar la agenda de negociación de México, tanto a nivel bilateral como hacia otros foros internacionales. En este sentido, sin embargo, la incidencia ha sido más bien en términos diplomáticos, pues la realidad económica y la política exterior mexicanas han mostrado la indiscutible e incremental concentración hacia Estados Unidos.

En el siguiente y último capítulo, se hará un análisis evolutivo de la “relación doble” para evaluar, precisamente,

los cambios que uno y otro actor internacional ha experimentado, a los que se inscribe respectivamente en un solo proceso de reforma, con los objetivos de, primero, determinar los efectos específicos de la relación entre México y la OCDE y, después, ampliar la comprensión de la naturaleza de la participación de la Representación mexicana dentro de su contexto y su evolución.

IV. LA OCDE Y MÉXICO EN CONTEXTO: SUS PROCESOS DE REFORMA

Incrementar la presencia de México en la OCDE es un imperativo político y un desafío de actualidad.¹

Como se vio en los tres capítulos anteriores, la participación de México en la OCDE se ha constituido como un punto de ruptura en varios aspectos y temas que les conciernen a ambos. Sin embargo, el alcance real de tal relación sólo puede evaluarse si se le inserta en los cambios del contexto internacional y en los procesos que han experimentado. Por ello, en este cuarto capítulo se explicará, en síntesis, que estos actores internacionales no han condicionado entre sí a sus respectivas reformas estructurales, pero sí las han complementado y profundizado:² México, por un lado, dio nuevos bríos a la Organización, pero también contribuyó a que iniciara un ejercicio de autocrítica sobre sus capacidades y sus limitaciones que la ha llevado a realizar profundos cambios tanto de forma como de contenido; la OCDE, por el otro, se proyectó como un instru-

¹ Entrevista con Mario López Roldán, antiguo representante alterno de México en la OCDE, París, Embajada de México en Francia, 20 de noviembre de 2002.

² Como el enfoque de este capítulo es más interpretativo, analítico e integral que el de los demás, se basa en los datos empíricos explicados en los capítulos predecesores, aunque esta vez según su contexto.

mento útil para mejorar el aparato público mexicano y su relación con el resto del mundo, aunque, en realidad, sus propuestas han sido a veces inadecuadas o difíciles de aplicar para mejorar las capacidades de un país “intermedio” con problemas característicos del subdesarrollo, como es el caso de México.³

IV.1. LA OCDE EN SU NUEVA REALIDAD Y EL PAPEL DE MÉXICO

Como se mencionó en el primer capítulo, la OCDE —así como el resto de los organismos internacionales— ha tenido que repensar sus objetivos, su estructura y su funcionamiento. Por tanto, comenzó oficialmente desde 1996 un proceso de reforma institucional que puede, no obstante, rastrearse un poco más atrás, al relacionarse con el proyecto de apertura que llevó a México a convertirse en miembro en 1994. Este proceso, además, ha tenido hasta ahora dos fases principales: una primera meramente administrativa y otra segunda —iniciada desde 1999— que poseyó rasgos estructurales y que, con el paso del tiempo, ha llegado a transformar las mismas bases de la OCDE como institución internacional.⁴

³ Entre ellos, podrían ubicarse los países con un nivel de riqueza considerable, pero mal distribuida. Éstos presentan cierto peso internacional y dinamismo económico —pues tienen un PIB elevado—, pero carecen incluso del abasto suficiente de recursos para satisfacer las necesidades socio-económicas básicas.

⁴ Según Chris Brooks, la reforma estructural en la OCDE no ha terminado pero se encuentra en una fase de “autorrevisión”. No obstante, es probable que las transformaciones de la Organización se acentúen con la posible entrada de nuevos miembros —como Argentina, Chile, Sudáfrica, India, Indonesia, Rusia o China— y con mayores cambios estructurales —como el cambio de la votación por consenso a la votación por mayoría y la reestructuración de los comités a partir de temas horizontales, entre otros (entrevista con Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 1° de abril de 2003).

En el primer apartado de este capítulo, se estudiarán las condiciones en que se ha encontrado la OCDE como organización y el rol que México, como país emergente, ha jugado en su proceso de reforma.⁵ Se argumentará que México sí ha tenido un rol específico como factor de cambio tanto simbólico como práctico —especialmente en los primeros años de la relación—, aunque las principales transformaciones de la Organización respondieron a variables ajenas a su participación; a saber, la situación económica mundial, la de los demás países miembros y la existencia de un proyecto dentro de la institución.

IV.1.1. Una organización en tiempos difíciles pero con opciones de renovación

Según Guadalupe González, tres son los cambios principales más importantes en el contexto internacional a partir del fin de la guerra fría: el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional —es decir, un sistema con varios “polos” de poder, aunque con Estados Unidos como primera potencia—; el proceso de globalización económica —caracterizado por la interdependencia asimétrica entre los países, una incer-

⁵ Existen dos concepciones sobre los países emergentes: una considera que el crecimiento de sus economías puede llevarlos a alcanzar niveles similares a los países desarrollados y otra que los considera países con potencial desestabilizador del sistema internacional por su recurrencia a crisis económicas, con lo que se pretende someterlos a un sistema de control de riesgos. Esta visión parece reservarse a los países intermedios en regiones subdesarrolladas, como México, que fueron catalogados por Robert Chase como *pivotal states* o “países bisagra”: aunque pueden llegar a desempeñar un papel crucial en la estabilidad del orden internacional, no lo hacen como resultado de su estatus y de sus capacidades, sino debido a su vulnerabilidad externa y a su frágil equilibrio interno (en Robert Chase, “The Pivotal States”, *Foreign Affairs*, vol. 75, 1, enero-febrero de 1996).

tidumbre constante, y la presencia de redes transnacionales del “gran capital internacional” sustentado en la liberalización financiera— y la creciente participación de instituciones internacionales —tanto gubernamentales como no gubernamentales.⁶

Más allá de los cambios en el contexto internacional, algunos internacionalistas han vislumbrado desde los años noventa lo que han llamado una “crisis del capitalismo global”,⁷ en la que la respuesta ha constituido un viraje ideológico del neoliberalismo como tal a su vertiente “neoinstitucional”, a partir de lo que se ha dado en llamar “las reformas de segunda generación”.⁸ Esto fue después de que el consenso de Washington —tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo— mostró algunas inadecuaciones y limitaciones⁹

⁶ Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. 41, 4 (octubre-diciembre de 2001), p. 619.

⁷ El libro principal al respecto es el de George Soros, *La crisis del capitalismo mundial: la sociedad abierta en peligro*, México, Plaza y Janés, 1999. En él, el autor describe un ambiente económico desolador: “la economía rusa se ha desplomado y ha provocado una inflación galopante y graves dificultades económicas; los bancos japoneses están en quiebra; las economías de Tailandia, Malasia e Indonesia han implosionado. Brasil y el resto de América Latina han comenzado a asomarse al precipicio, e incluso en Europa y América del Norte los mercados sufren violentas convulsiones que eliminan beneficios”.

⁸ A esta segunda ola de reformas se le llamó la “reforma institucional del Estado”. Partió de la evidencia de que, para funcionar correctamente una economía de mercado, se requiere de una red sólida y eficiente de instituciones públicas que prevengan y contrarresten la tendencia normal de los mercados al inmediatez, a los desequilibrios y a la recurrencia de crisis (esto se puede ver en el primer representante del neoinstitucionalismo, Douglas North, en *Instituciones, cambio y desempeño económico*, México, FCE, 1993).

⁹ Acerca del consenso de Washington puede decirse, además, que —aunque se tiene la idea de que proviene de las instituciones de Bretton Woods— muchas de sus políticas surgieron de forma pragmática, especial-

para responder a las necesidades económicas y sociales de los países que lo aplicaron.¹⁰

Así pues, a diferencia de los años ochenta en que imperó un optimismo entre los miembros de lo que se conoce como la “región OCDE”¹¹ —aunque para el resto del mundo, espe-

mente en América Latina, tras los choques petroleros y la crisis de la deuda de los años ochenta. Son diez, nuevamente, sus ramas principales: la disciplina fiscal, la revisión del gasto público, la reforma tributaria, la liberalización financiera, las políticas cambiarias, la liberalización comercial, la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación y los derechos de propiedad (en Francisco Suárez Dávila, “Convergencia y diversidad de las políticas económicas nacionales ante un mundo globalizado”, en *Bancomext. México: Transición Económica y Política Exterior*, México, FCE, 1997, p. 187).

¹⁰ El economista Joseph Stiglitz, por ejemplo, propuso abrir un debate con vistas a definir un nuevo consenso “post Washington” (véase *El malestar de la globalización*, México, Taurus, 2003). Después de haber trabajado por varios años en el Banco Mundial, Stiglitz prefirió proponer una reforma radical alternativa a la del consenso liberal. En su opinión, con el modelo neoliberal se ha afectado enormemente el desempeño económico, social y político de los países en desarrollo, ya que los “cuatro pasos” recomendados por las instituciones de Bretton Woods —la privatización, la liberalización del mercado de capital, la liberalización de precios y las estrategias de reducción de la pobreza— solamente enriquecieron a los bancos occidentales y, en especial, al Tesoro de Estados Unidos.

¹¹ Durante la década de los años ochenta —y mientras los países latinoamericanos sufrían de crisis estructurales fulminantes—, los países miembros de la OCDE lograron, con la implementación de medidas profundas de liberalización, tasas de crecimiento sumamente elevadas, lo que se constituyó como uno de los mejores momentos de la “región”. Es en este periodo cuando hicieron suyas algunas de las reformas de corte neoliberal, iniciadas, por tanto, en un ambiente económico propicio. Hoy, “la presente crisis del sistema capitalista ha absorbido la atención de los especialistas, que han hecho un llamado urgente para dar una respuesta global que integre acciones por parte de las economías industrializadas y las subdesarrolladas”. Por ejemplo, JP Morgan advirtió a finales de 1998 que ese año el flujo de capitales a los mercados emergentes —los más dinámicos en los años de gran crecimiento de finales de los ochenta y principios de los noventa—, fue de 128 000 millones de dólares menos que en 1997, lo que significó

cialmente para Latinoamérica, la situación fue diferente—, el contexto económico actual no ha sido totalmente exitoso ni siquiera para los países más desarrollados,¹² especialmente por el riesgo de crisis económicas recurrentes. El optimismo que imperaba para inicios del nuevo siglo se debilitó tras el colapso de la llamada “burbuja *dot-com*”, a lo que se sumó un nuevo ingrediente de incertidumbre: los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, que hicieron aún más evidente la vulnerabilidad de los Estados en un contexto de interdependencia económica, pero también la necesidad de la cooperación internacional para contrarrestarla.¹³ A pesar de que se han buscado modelos alternativos al capitalismo,¹⁴

un descenso del 150% (en Rina Mussali Galante, *El desencuentro americano: México y Estados Unidos en la globalización*, México, Instituto Mora, 2000, p. 114).

¹² Las tasas de desempleo, el endeudamiento público, la rigidez estructural y la situación recesiva desde 1991 no han dibujado un paisaje internacional reconfortante. Un estudio sobre el empleo de 1950 a 1990 elaborado por la Organización señaló que el paro en los países de la OCDE —un indicador para el desempleo basado en la diferencia entre la población activa y los empleos disponibles, sin incluir a los nuevos miembros— pasó de 10 a 35 millones.

¹³ Por ejemplo, para 2002, se previó otra etapa de volatilidad e incertidumbre, con una muy difícil recuperación de la economía global como constante y una situación crítica sobre la credibilidad de las grandes compañías (Alicia Salgado, “Erráticos, los flujos de capital: OCDE”, *El Financiero*, 15 de julio de 2002, p. 4).

¹⁴ El ideal teórico del neoliberalismo ha sido imposible en la práctica: las libres fuerzas del mercado son incapaces de satisfacer todas las necesidades de un sistema económico. Los gastos sociales característicos del Estado benefactor se mantuvieron —aunque descendieron— incluso en los regímenes más conservadores, como el estadounidense o el británico. La participación de los gastos sociales en el PIB mundial se mantuvo estable en los ochenta en los países de la OCDE, lo que se explicó por dos razones: por el crecimiento de los gastos vinculados al desempleo y por el aumento de las pensiones en la población (en François Houtart y François Polet, coords., *El otro Davos: Globalización de resistencias y luchas*, México, Plaza y Valdés, 2000, p. 27).

éste “tomó un segundo aire”¹⁵ al refrendarse como un modelo parcial e incompleto, pero también sustentado y adaptable, con posiciones argumentativas a favor resultado del pragmatismo que ha imperado en los últimos años.¹⁶

Según algunos analistas, en este contexto y como uno de los principales foros de discusión de la intención por “superar la crisis del capitalismo”, la OCDE podría estar atravesando “un momento difícil en su historia”. Su experiencia ha mostrado que depende especialmente del estado en que se encuentran las economías de sus países miembros, pues ha sido cuestionada profundamente cuando éstas pierden dinamismo. De hecho, en los últimos años, ha habido algunas ocasiones en que los países han dejado de cubrir sus cuotas cuando consideran que hay otros asuntos internos más prioritarios, lo que dificulta las actividades cotidianas de la Organización al no contar con recursos propios.¹⁷ No obstante, paradóji-

¹⁵ Lo anterior sucedió particularmente en Europa: en la Gran Bretaña, el tatcherismo siguió con la victoria de John Mayor en las elecciones de 1992; en Suecia, un frente unido de la derecha derrotó a la socialdemocracia en 1993; al año siguiente, Silvio Berlusconi tomó el poder en Italia, mientras que el gobierno de Helmut Kohl se prolongó en Alemania; asimismo, en España, José María Aznar, del Partido Popular, derrotó al PSOE (véase *loc. cit.*).

¹⁶ Así pues, del ideal del “Estado mínimo” se pasó al del “Estado efectivo”, en una preocupación por elevar la calidad de la gestión que, después, se convirtió en la prioridad de lograr un Estado barato, con lo que se retomó un enfoque instrumental que reduce la problemática de la política y el Estado a cuestiones operativas y procedimentales, convirtiendo lo “político” en una “técnica administrativa” (Carlos M. Vilas, “El síndrome de Panteleón”, *Foro Internacional*, vol. 41, 3, julio-septiembre 2001, p. 422).

¹⁷ En total, de 1995 a 1999, hubo un recorte de 20 millones de euros en el presupuesto de la OCDE, al pasar de 199.2 millones a 179 millones de euros. Aunque el presupuesto ha crecido en términos nominales desde entonces, ha seguido decayendo en términos reales, lo que tuvo como consecuencia el recorte de 265 puestos de trabajo, es decir, aproximadamente 15% del *staff*—según las estadísticas sobre la OCDE, dentro del sistema OLIS. Así, las contribuciones voluntarias han tenido más importancia que

camente, ha sido cuando la OCDE se ve cuestionada con mayor fuerza cuando también recobra vigor, al sobresalir como una institución necesaria.¹⁸

En 1995, el Secretario General de la Organización pidió la elaboración de un informe —el Reporte Vinde— sobre el estado de la misma, para tratar de determinar sus verdaderas problemáticas y posibilidades. De hecho, la respuesta a sus necesidades financieras explicó parte de su intención de abrirse a nuevos miembros, ya que éstos poco a poco fueron cubriendo los “huecos” en la escala de contribuciones para el

nunca, fomentando con ellas la “flexibilización” de las actividades de la Organización, ya que se destinan a comités específicos, generalmente en proyectos “horizontales”, es decir, que requieren de la relación entre varios temas. Asimismo, el nuevo Directorado ha reducido, desde 1997 hasta 2003, los costos operativos en 8%. Para el bienio 2003-2004 se recortaron los puestos de trabajo y 6% del presupuesto global, sumado al recorte de 10% ya efectuado entre 1997 y 1999.

¹⁸ Al respecto, la historia de la OCDE es el ejemplo por excelencia. Son tres los momentos económicos donde la Organización ha tenido relevancia por postularse como la mejor —y a veces la única— respuesta a situaciones internacionales críticas, según una publicación que celebró su cincuenta aniversario. El primero fue el año de 1947, cuando el Plan Marshall fue anunciado en la Universidad de Harvard tras el colapso de las economías europeas: la OECE —antecedente directo de la OCDE— se postuló como la base para la reconstrucción europea. El segundo fue la guerra de Yom Kippur, que desencadenó la crisis petrolera de 1973, donde la OCDE reaccionó a través de la Agencia Internacional de Energía para buscar fuentes energéticas alternativas, en contraposición a la amenaza de los países de la OPEP de cuadruplicar sus precios internacionales. El tercero, finalmente, fue la caída del Muro de Berlín en 1989 y el posterior desvanecimiento del régimen soviético: nuevamente, la OCDE se postuló como una de las principales respuestas a las necesidades internacionales a través del Comité de Economías de Transición y del reforzamiento de las políticas de liberalización económica, enmarcadas, esta vez, en enfoques “horizontales y multidisciplinares” sobre todo para los temas que definían al nuevo contexto internacional de globalización económica (en Scott Sullivan, *From War to Wealth: Fifty Years of Innovation*, París, OECD, 1997).

presupuesto.¹⁹ La consecuencia de lo anterior fue el inicio en la institución internacional de un proceso de reforma destinado no solamente a disminuir sus costos operativos, sino también a rediseñar sus objetivos.

El dilema de la OCDE fue más allá: después del fracaso de la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI),²⁰ la Organización perdió legitimidad como foro de concertación entre los países desarrollados y, además, comenzó a sufrir “problemas organizacionales y temáticos”.²¹ Sus actividades destinadas a la promoción del desarrollo de sus miembros y no miembros vieron un éxito cuestionable, pues los proyectos generados no tuvieron muchas consecuencias prácticas.²² Asi-

¹⁹ Esto, como se ha explicado, no ha sido positivo para México desde el punto de vista financiero, ya que la OCDE se ha convertido en un gasto notable para la administración pública.

²⁰ Según Carlos M. Vilas, “en caso de ser aprobado, el MAI se hubiese convertido en la base normativa de un sistema político transnacional que hubiera institucionalizado la subordinación del Estado a las grandes corporaciones” (en “El Estado en la globalización”, conferencia impartida en el seminario sobre el Mundo Actual, México, CEEIICH-UNAM, 13 de agosto de 1998).

²¹ Para varios estudiosos, fue el fracaso del MAI en 1997 lo que llevó al cuestionamiento de la OCDE, pero también al reforzamiento de su reforma a partir del inicio de su “segunda fase”. Por un lado, reivindicó la capacidad de lucha de los grupos “ante” y “anti” globalización —especialmente ciertas ONG— lo mismo que el de los países en desarrollo. Por el otro, mostró la división existente entre los intereses de los países desarrollados, al ser Francia la primera en retirarse de las negociaciones (véase David Henderson, *L'accord multilatéral sur l'investissement: leçons d'un échec*, Groupe d'Économie Mondiale, Presses de l'Institut des Études Politiques de Paris, 1999).

²² Se ha visto que el apoyo a los países en desarrollo a través del Centro de Ayuda al Desarrollo, especialmente a los menos avanzados, ha tenido pocas consecuencias prácticas, especialmente porque se trata de ayuda financiera “atada” a un buen número de condiciones que muchas veces los países receptores no pueden cumplir. Por tanto, se ha tratado de incrementar el número de programas sin condicionamiento (François Pacquement, “L'OCDE et l'évolution de l'aide par prêts”, *Afrique Contemporaine*, núm. 188, 1998, pp. 163-171).

mismo, un número creciente de funcionarios de distintas nacionalidades comenzaron a asistir con mayor frecuencia a otros foros —como el FMI o el BM— para la discusión de los temas relevantes en la agenda internacional. En declaraciones informales de algunos funcionarios o incluso en comunicados de las Reuniones Ministeriales de la OCDE o de las reuniones del G-7/G-8, se hizo referencia a que las funciones de la Organización se estaban reduciendo a su dimensión técnica en lugar de participar en otras actividades de la política internacional, como lo había hecho hasta la primera mitad de la década de los años noventa, especialmente porque éstas eran efectuadas por otros organismos.²³ Por tanto, la OCDE se vio en la necesidad de hallar, entre tantos temas trabajados, unos pocos que pudieran serle específicos y que le dieran una identidad propia frente a los demás foros internacionales.

Ante estas circunstancias, entre 1995 y 1999 el secretario general de la OCDE, Donald Johnston, pidió la elaboración de una investigación a sus asesores, Pierre Vinde y Kimon Valaskakis, sobre el estado de la Organización tras el fin de la guerra fría, para tratar de determinar sus verdaderas problemáticas y posibilidades. En los informes que éstos elaboraron discutieron tres aspectos en que la OCDE debía adaptarse a sus nuevas circunstancias: la ampliación de su membresía, la reforma en su procedimiento para tomar decisiones y la necesidad de conseguir su estabilidad financiera.²⁴ La respuesta a estos trabajos se convirtió en una intención de abrir la Organización a nuevos miembros, ya que éstos poco a poco fueron cu-

²³ Jan Bielawski, "Poland's Input into OECD Evolution", París, OECD, 2002 (documento en Internet).

²⁴ El "Reporte Vinde" discutió sobre la necesidad de reformar la estructura de la OCDE con base en la simplificación de sus comités. El "Reporte Valaskakis" trató de la necesidad de cambiar el proceso de toma de decisiones, de tal forma que el principio de votación por consenso cambie al de mayoría absoluta (Pierre Vinde, "Vinde Report", OECD, 1999 y Kimon Valaskakis, "Reporte Valaskakis", OECD, 1999).

briendo los “huecos” en la escala de contribuciones para el presupuesto.²⁵ Así, inició en el seno de la institución internacional un proceso de reforma destinado no solamente a disminuir sus costos operativos, sino también a rediseñar sus objetivos.

Asimismo, el Secretariado, lanzó un nuevo ciclo de reforma sustantiva al comienzo de 2002 —todavía en una etapa “de autoanálisis”—²⁶ que, sin embargo, ha comenzado a poner en duda incluso la existencia de lo que hasta ahora habían sido los tres pilares por excelencia de la OCDE: su estructura basada en comités, el mecanismo de presión entre pares y, sobre todo, la implementación de los acuerdos únicamente aprobados por consenso.²⁷ Incluso la Organización, en respuesta a sus críticos, comenzó a desarrollar una imagen de transparencia y se concentró ampliamente en la difusión de sus actividades²⁸ aunque, al respecto, la principal dificultad ha sido la de su desbalance geopolítico.

²⁵ Esto, como se ha explicado ya, no ha sido positivo para México desde el punto de vista financiero, en que la OCDE se ha convertido en un gasto notable para la administración pública.

²⁶ En entrevista con Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 1° de abril de 2003.

²⁷ Así pues, hoy la utilidad de estos instrumentos se está poniendo en duda dentro del Consejo. Un reporte elaborado en 2003 por Peter Nicholson concluyó en la necesidad de generar una nueva estructura temática a través de la reorganización de los comités, para simplificar las tareas de la Organización (Peter Nicholson, *Maximising the Impact of the OECD*, París, OECD, 2003). El mecanismo de *peer pressure*, a pesar de que ha sido el sello distintivo de la OCDE a lo largo de su historia y la clave por excelencia de su flexibilidad, ha comenzado a cuestionarse, por el interés de los países miembros —particularmente de Estados Unidos— de transformar las decisiones de la Organización en obligaciones. Por su parte, se debaten las negociaciones únicamente válidas si se votan por consenso —igualmente distintivas de las actividades de la OCDE—, dado que el mayor número de miembros parece conducir a la necesidad de efectuar negociaciones a través del principio de mayoría.

²⁸ La expresión por excelencia de este esfuerzo por lograr la “transparencia” en sus actividades fue el hecho de que, desde 2001, se constituyó

IV.1.2. Las limitaciones de un club de ricos y la necesidad de un club de reformadores

Los momentos críticos que la OCDE experimenta actualmente permiten derivar varias reflexiones y hacer explícitas algunas limitaciones de la institución por lo menos en los últimos años. Hasta hace poco, cuando alguien hablaba de la OCDE, se refería más bien a una “categoría de clasificación o a un grupo de negociación”, en contraposición, casi siempre, a los países del tercer mundo o del bloque soviético. La Organización, como tal, aparecía tradicionalmente en un gran número de estudios de relaciones internacionales, aunque como una especie de indicativo —especialmente estadístico— o, también, de reivindicación de cierta posición política y económica. De hecho, prácticamente nadie se había interesado en sus actividades cotidianas, aunque todos la conocían como un foro de negociación relevante para los países desarrollados.

Sin embargo lo anterior fue en cierto sentido una “percepción” falsa que no se resolvió sino hasta la desaparición de la Unión Soviética.²⁹ En el momento en que ésta abandonó el escenario internacional, el “consenso general” dentro del Consejo de lo que se consideraba como el “máximo espacio liberal unido” se fragmentó, sobre todo por el desacuerdo entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón sobre algunas políticas específicas.

Además, existieron dos aspectos clave en el seno de la OCDE que no fueron evidentes sino hasta el final de la guerra y que, ahora, se constituyen como otras dos expresiones de

como la primera institución internacional en publicar sus reportes financieros según los Estándares Contables del Sector Público Internacional (IPSAS), con la empresa Price Waterhouse Coopers como auditora.

²⁹ Jacques Fontanel, *Organisations économiques internationales*, París, Masson, 1995, p. 128.

las “limitaciones estructurales” de la Organización y son, en parte, causa de su proceso de reforma.³⁰ En primer lugar, la OCDE, a pesar de ser una organización de cooperación económica y social, no ha manejado recursos propios, sino dependido de las contribuciones financieras de los ministerios de relaciones exteriores de los países que la conforman. Éstos durante la guerra fría aceptaron sufragar sus costos en un contexto en que veían la amenaza de un enemigo político compartido pero, en el momento en que éste se desvaneció, comenzaron a cambiar de actitud. Particularmente, dado que la política exterior en el nuevo contexto respondió cada día más a la “política económica exterior” —ganando pragmatismo—, estos ministerios se mostraron menos interesados en cooperar con costos que, en su opinión, debían ser asumidos por otras dependencias. Como los beneficios que otorgaba la OCDE muchas veces eran “intangibles”, no se encontraron tantas razones para defender su financiamiento, especialmente entre los poderes legislativos respectivos.

En segundo lugar, si bien el objetivo final de la Organización ha sido el aprendizaje y el intercambio de las “mejores prácticas de política pública”, ésta se ha encaminado a la formulación de una única agenda, lo que también ha despertado escepticismo entre los miembros, pues se ha encaminado hacia un modelo “homogéneo” basado, más bien, en la agenda interna de Estados Unidos.³¹ Más importante aún, la “agenda internacional” de política pública de la Organización fue diseñada para atender ciertos problemas específicos, vinculados históricamente a las circunstancias de los países que han sido miembros tradicionales —y que, finalmente, han sido

³⁰ Entrevista con Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 26 de marzo de 2003.

³¹ Este es el argumento de Rina Mussali especialmente sobre los países en desarrollo, pero también se ha extendido a los miembros de la OCDE (*cf. op. cit.*).

Estados con sociedades en una situación socioeconómica más o menos homogénea. Por tanto, se fue haciendo difícil discutir las “mejores políticas públicas” con los “nuevos miembros”, al tener éstos características absolutamente diferentes y problemas que responden a lógicas con otro nivel de complejidad.³²

En síntesis, los “países de la OCDE” han llegado a distinguirse todavía en algunos estudios como un grupo aparte pero ya no tan homogéneo como antes.³³ En estos últimos años, de hecho, ha sido raro el caso en que la OCDE actúe como un “bloque” totalmente integrado, y en otros foros las perspectivas regionales —o, incluso, unilaterales— han ganado terreno. Las “recomendaciones de política pública” de la Organización, su principal razón de ser, también se han puesto en duda, pues ella misma ha reconocido algunas limitaciones metodológicas y administrativas en las que se ha manifestado incluso “incapaz” de predecir las coyunturas económicas de un mundo que parece tan nuevo como incierto. Hoy por hoy, la OCDE reafirma en múltiples ocasiones que no es una institución neoliberal a ultranza, sino un “club de reformadores” que reafirma las responsabilidades de los gobiernos, a partir de su reajuste dentro de la corriente neoinstitucional.

³² Dentro de las actividades de la OCDE hacia México resalta un hecho curioso que podría considerarse una contradicción: en sus evaluaciones sectoriales y cuantitativas, suele concluir que nuestro país “no es comparable contra el promedio de la OCDE” —para ello, basta ver cualquiera de los estudios de la Organización elaborados para México, que siempre hacen un señalamiento parecido—, cuando ella misma convenció al país de homologar los criterios de evaluación para, precisamente, hacerlos comparables. Así pues, reconociendo que es un país diferente, ha recaído una y otra vez en la tendencia de utilizar los mismos criterios para analizarlo.

³³ Sorprende el hecho de que la OCDE había sido concebida tradicionalmente como una organización casi regional —“de los países europeos”— o, más aún, elitista —“los países más ricos o poderosos del planeta” pero, hoy por hoy, cada vez se le percibe más como un baluarte importante de la defensa del sistema económico multilateral (*cf.* Scott Sullivan, *op. cit.*).

IV.1.3. De Organización a proceso permanente tras el proyecto de reforma estructural

En contraposición con las dificultades por las que ha atravesado la OCDE en estos últimos años, debe hablarse de una posible luz que ha aparecido de forma intermitente. En la lógica de la adaptación a su nueva realidad, y tras los resultados del Reporte Vinde, a partir de 1996 inició la primera fase de lo que fue primero un mero reordenamiento de tipo administrativo para minimizar gastos innecesarios pero, después, en una segunda fase, transformó la Organización —según Chris Brooks— en un “Proceso Permanente Intergubernamental de Aprendizaje de Políticas Públicas”.³⁴ Esto resultó especialmente a partir de la reforma de 1999, hacia la simplificación de órganos y actividades y la creación de direcciones de trabajo para el Secretariado.³⁵ El proceso ha estado ligado, además, al ingreso de los miembros más recientes y a la definición —todavía no absolutamente lograda— de los “temas horizontales” de la OCDE, de tal manera que éstos puedan vincular en uno solo varios asuntos “cruzados” entre sí.

Pero el interés por las posibilidades y las limitaciones de la OCDE en el nuevo siglo siguió vigente y en 2003 el secretario general, Donald Johnston, pidió la elaboración de otro informe a su asesor Peter Nicholson. El “Reporte Nicholson”, cabe señalar, reiteró más que nunca la utilidad de la OCDE en las nuevas circunstancias internacionales.³⁶ Frente a otras insti-

³⁴ Entrevista con Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 26 de marzo de marzo de 2003.

³⁵ Entrevista con Veronique Deli, encargada de la Semarnat ante la OCDE, Embamex, París, 10 de marzo de 2003.

³⁶ Según Peter Nicholson, la OCDE “está posicionada en forma única para dirigir todas las implicaciones políticas [...] como un vector para extender los valores compartidos y las experiencias entre los miembros”. Así, “si no existiera sería reinventada [...] al reunir a las democracias más maduras [...] juega el rol clave de dar forma al futuro de la globalización” (en *op. cit.*).

tuciones, siguió, ésta mantenía su especificidad como un “espacio de diplomacia económica”.³⁷ Así, la “nueva” OCDE debía partir del principio de que, si bien la apertura económica internacional es benéfica por sí misma, existen sectores que deben ser compensados, al ser los “perdedores” en la redistribución de actividades y ganancias al interior de los países o, incluso, “entre” países. Por tanto, la Organización se encargaría de formular una estrategia para la globalización, especialmente para ayudar a los gobiernos a “compensar” a los grupos y sectores más afectados a neutralizar sus “costos de ajuste”.³⁸

La OCDE, pues, se reafirmó como institución neokeynesiana. Si bien un neoliberalismo prevaeciente en la década de los ochenta había criticado el papel del Estado, uno de los principales conceptos que se empezó a manejar fue el de “regulación”, particularmente en los “nuevos temas” de la globalización.³⁹ La Organización trató de convertirse en el cuerpo

³⁷ Si bien se presenta a la OCDE como una institución neutra que no se dedica más que al análisis, lo cierto es que es un actor importante de la diplomacia económica. Si se tuviera que insistir en el carácter político de la Organización, bastaría con mirar la composición del cuerpo diplomático acreditado en ella, donde se encuentran más agentes de la carrera diplomática que economistas, aunque esto ha ido cambiando en los últimos años.

³⁸ A partir de su proceso de reforma, la OCDE intentó mostrarse como una institución internacional que pretendió “matrizar” la globalización. Por ello, a través de la creación de la División de Asuntos Públicos y Comunicaciones y de Comités relacionados con otros países, se ha mostrado desde entonces mucho más interesada por incrementar sus contactos con lo que ha dado en llamar los *movers and shakers* y se ha concentrado en el *marketing* de una imagen que, esta vez, muestra claramente a una Organización con objetivos institucionales claros, como generalmente habían hecho las Naciones Unidas o el FMI. Esto es particularmente claro si se piensa en la creación del Directorado de Relaciones Públicas y Comunicaciones en 1997, en la fundación del Comité de Cooperación con No Miembros, de 1997, y en la organización de los Foros Globales OCDE, que intentan mejorar las relaciones con los países en desarrollo a partir de programas de mediano plazo (*loc. cit.*).

³⁹ Entre estos “nuevos temas” pueden citarse al comercio electrónico —para tratar de regular la *e-economy*, una intención dada a conocer en

internacional por excelencia para consolidar las reformas estructurales de los países miembros, pero con un método “poco coercitivo”. El principal efecto de lo anterior fue que muchas de sus actividades cotidianas para diferentes temas —esta vez vinculadas “horizontalmente”— ya no dependieron, por tanto, de la aprobación o interacción de los ministerios de asuntos exteriores, pues se empezaron a realizar directamente con las oficinas de asuntos internacionales de las dependencias interesadas. Poco a poco, y tras la pérdida de rigidez estructural —pero también de un control vertical—, la Organización se fue transformando, según Chris Brooks, en lo que más bien debe entenderse como un “proceso” de interacción y homogeneización de las agendas nacionales, en correlación directa con los poderes ejecutivos de los países miembros, para la formulación de políticas públicas.

A partir de los esfuerzos de reforma del Secretariado, la OCDE ha maximizado sus ventajas comparativas con respecto a otras organizaciones y se ha mantenido como fuente legítima de análisis innovadores de propuestas políticas. Por esta razón, el *Comunicado final del Consejo Ministerial* de la OCDE, publicado en mayo de 2002, aclaró que esta última se encarga, además de los asuntos de sus miembros, de aquellos “de los países en desarrollo o en etapas de transición”.⁴⁰ Es menester subrayar que, aunque lo anterior ha permitido que incluso el G-77 muestre interés por las actividades de la Organización,⁴¹ el trabajo que continúa efectuando responde a los in-

1997 a través del Reporte Sacher—, la lucha contra la corrupción, las políticas de competencia y de regulación, las políticas educativas, la salud, el desarrollo sustentable y la regulación de las inversiones (OECD, *Annual Report*, París, OECD, 2003).

⁴⁰ OCDE, “Comunicado de la Reunión Ministerial”, París, OCDE, mayo de 2002.

⁴¹ Por ejemplo, el ministro de comercio de China anunció su interés por acercarse a algunas de las actividades de la OCDE —hoy existe un “gru-

tereses de los países del G-7. Es por ello que, como expresó Gabriela Ramos, con frecuencia las perspectivas puntualizadas por la OCDE no son totalmente útiles a la realidad de algunos de sus países miembros, particularmente de México.⁴²

IV.1.4. México y la realidad actual de la OCDE

El proceso de evolución en que se encuentra la OCDE actualmente tiene que ver, pero rebasa por mucho, con el papel que México ha desempeñado en ella. Éste se ha constituido más bien como una “parte” del proceso mismo, aunque relevante. En realidad, el rol que México ha desempeñado podría entenderse desde tres niveles.

El primero de ellos se relaciona con el triunfo político que obtuvo la Organización al “incluir” a México como miembro permanente, especialmente si se considera que era percibido como “un país emergente inestable”. Lo anterior significó que daría un seguimiento más coordinado al modelo liberalizador y que quedaría bajo ciertos compromisos monitoreados periódicamente. No hay que olvidar que el ingreso de México en la OCDE —como se señaló en el primer capítulo— se inscribió en la intención estadounidense de someterlo a una situación más estable dentro del modelo que adoptó en los años ochenta, logrando hacer lo mismo después con un número creciente de países de similar nivel de desarrollo.

El segundo nivel se refiere al “peso simbólico” del ingreso de México a la OCDE, ya que la presencia de un país con

po de trabajo especial” dedicado especialmente a ese país—, al considerar que las prioridades de la Organización coinciden con aquellas de los países en desarrollo, particularmente de Asia y de América Latina, en un “modelo geopolítico conjunto”, a lo que llamó “el modelo OCDE de política”.

⁴² Gabriela Ramos, “La contribución de México en la OCDE”, *Análisis XXI*, julio de 1999, p. 17.

distinto nivel de desarrollo reforzó la legitimidad internacional de la Organización como “organismo representativo y adaptable”,⁴³ con un incipiente intento de alcanzar un mejor balance geopolítico. No obstante, el desequilibrio ha subsistido, especialmente cuando se prefirió la entrada de varios países de Europa del Este y se reafirmó la dificultad de aceptar a otros miembros latinoamericanos después de la crisis argentina. México, no obstante, ha tratado de solucionar este problema promoviendo la entrada de otros países de su región, pero hasta ahora no ha quedado más que en una posibilidad todavía lejana.

Finalmente, el tercer nivel tuvo que ver con la inclinación de la “participación” de México dentro de la Organización hasta la fecha, que, recordando el segundo capítulo, se constituyó como el inicio de la discusión de perspectivas ideológicas y problemas diferentes en el seno mismo de la OCDE, al proponer nuestro país temas y enfoques que quizá no fueron absolutamente originales pero, en un foro de la naturaleza de la OCDE, se constituyeron como realmente innovadores. Poco a poco, no obstante, el paso del tiempo, la entrada de nuevos países y la pérdida de actividad en la Representación de México ante la Organización desdibujaron semejantes efectos, con lo que México quedó diluido entre los demás.

La incidencia real de México en la OCDE, pues, se relaciona con las transformaciones en la estructura y el funcionamiento de la Organización y viceversa, pero no se ha visto

⁴³ El concepto de “países emergentes” se refiere a tres criterios: 1) un nivel de riqueza (ingreso medio per cápita en 1996 inferior a 70% del promedio de los países de la OCDE); 2) una participación creciente en los intercambios internacionales de productos manufacturados (crecimiento de las exportaciones de estos productos superior a 2% por año al crecimiento de los intercambios mundiales) y; 3) una atracción sobre los flujos internacionales de capital (en Comunicado, “Visita del presidente Vicente Fox a la Reunión del G-8”, Evian, Presidencia, 1º de junio de 2003).

libre de contradicciones: su ingreso, al mismo tiempo que abrió nuevas posibilidades a la Organización, se volvió una especie de “caso de excepción” dentro de la misma. La experiencia de México dentro de la Organización cuestionó, en ocasiones, la validez y la viabilidad no solamente del “método OCDE de política pública” sino, incluso, del modelo liberalizador y del neoliberalismo como “paradigma único” en el sistema económico internacional.⁴⁴ El objetivo actual de la OCDE ha sido el de convertirse en un instrumento que ayude a los Estados a aumentar sus capacidades para minimizar los “costos de ajuste” de la globalización —para que, de esta forma, se puedan aprovechar al máximo los beneficios. No obstante, el caso mexicano ha mostrado que estos últimos pueden verse rebasados en ocasiones por semejantes “costos”, cuya magnitud, al mismo tiempo, depende de la situación específica del país. Además, la experiencia mexicana ha hecho evidente la necesidad de que en una institución como la OCDE exista una participación coherente por parte de cada uno de los actores relacionados en cada tema —es decir, las dependencias gubernamentales—, al mismo tiempo que muestra que el Estado, al no ser un actor unificado, requiere de un órgano coordinador de su política exterior.

Asimismo, el enfoque que México ha reflejado en varias de sus posiciones —recordando nuevamente el capítulo segundo—, si bien amplió el espectro ideológico de la OCDE, también condujo a una mayor dispersión temática y argumen-

⁴⁴ Resulta importante recalcar en este enunciado que la OCDE no se ha definido a sí misma como una institución “neoliberal”, aunque sí ha sido criticada en múltiples ocasiones por ello. Como señaló David Blair, en el Consejo se han discutido tradicionalmente una buena variedad de modelos de desarrollo económico (*cf. op. cit.*). Sin embargo, según Scott Sullivan, a partir de la década de los ochenta, incluso los países más comprometidos con el Estado benefactor iniciaron la liberalización de sectores económicos importantes.

tativa en su seno, en temas que, incluso, no eran “prioritarios” para la mayoría de los miembros.⁴⁵ Esto es porque el que la Organización incluya ahora a treinta miembros —con la muy factible posibilidad de aceptar a más—, ha modificado su peso político, pero también su capacidad negociadora como bloque unido, lo que puede complicar su crisis de identidad. Este fenómeno, no obstante, ha sido menos evidente de lo que podría ser: la presencia de México, como se señaló en el segundo capítulo, más bien ha sido una pieza que trata de “favorecer el consenso” dentro del Consejo, pues apoya la postura preferida por la mayoría u ofrece soluciones “neutras” para las controversias. Su principal petición ha sido la mera “consideración” de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, en las decisiones de la OCDE, pero ésta se ha quedado en términos de una intención general o por lo menos a mediano plazo.

El ingreso de México fue considerado, como se ha mencionado, todo un parteaguas en la historia de la Organización. Primero, su entrada despertó escepticismo —especialmente después de la crisis de finales de 1994—, pero poco a poco se fue ganando respeto por parte de otros miembros por su capacidad de recuperación económica y por algunos eventos importantes de su participación. México, si bien en muchos temas mostró estar “mucho más atrás” que el resto de los miembros, también fue un ejemplo a seguir en el seno de la Organización en otras cuestiones, particularmente con respecto a sus avances en la liberalización comercial y

⁴⁵ Con respecto al papel que México podría jugar en el enfoque de la Organización, las opiniones son diversas. Para algunos, debiera adquirir tintes más sociales —según Gabriela Ramos, esta ha sido una de las líneas de la participación de México—, pero para otros —como Carlos Hurtado— sería contradictorio y hasta peligroso olvidar los principios tradicionales de los análisis de la OCDE, reducidos especialmente al impacto económico de diferentes políticas públicas sectoriales.

financiera, el respeto al sistema multilateral y la creación de instituciones en el aparato público.⁴⁶

Así pues, sobre el papel que ha tenido nuestro país en la situación actual de la OCDE, puede concluirse que ha sido en cierta medida consecuencia y causa de algunas dificultades que atraviesa la Organización, pero también de nuevas posibilidades que pueden despertarse en ella. Nuestro país fue el primero en poner en entredicho la “identidad” tradicional de la OCDE —como “club de ricos”—, pero ha sido también una pieza clave para la búsqueda de otra nueva que, no obstante, sigue en proceso de conformación. La contribución económica mexicana es considerable en comparación con la de otros miembros, y sus incursiones y propuestas han hecho que los debates se “enriquezcan” pero también se “dispersen”. Con nuevos espacios de participación y a través de una “diplomacia multilateral ambivalente”,⁴⁷ ha propuesto puntos de vista distintos y ha puesto en la mesa de análisis una serie de problemas, como podrían ser el tratamiento y las consecuencias de las crisis financieras —interesantes para el sistema de manejo de riesgos que pretende crear la OCDE—, así como el diseño de políticas para combatir los problemas

⁴⁶ Un tema recurrente sobre México ha sido que, a pesar de que se concentró sin duda en América del Norte, la firma de muchos acuerdos bilaterales y su interés por foros internacionales lo convirtieron en un país comprometido con el multilateralismo. México es considerado en los foros de la OCDE como un punto de referencia en varios temas relevantes como la liberalización comercial a través de acuerdos; la posibilidad de recuperación después de crisis económicas, y la atracción de inversión extranjera, entre otros (en Carlos Hurtado, “México y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos”, en Bancomext, *México: Transición económica y comercio exterior*, México, FCE, 1997, p. 307).

⁴⁷ Este término ha sido utilizado por numerosos estudiosos de la política exterior mexicana, en referencia a que la diplomacia nacional carece de objetivos estratégicos claros y prefiere recurrir a instancias multilaterales, al no tener el peso suficiente para implementar políticas de corte unilateral que sean viables.

generados por la pobreza, lo que se constituye como áreas innovadoras.

El impacto de nuestro país, no obstante, se ha “desdibujado” a lo largo del tiempo: hoy, es considerado como “otro miembro igual que el resto”⁴⁸ y, especialmente en el último año de la participación, su capacidad de generación de propuestas innovadoras disminuyó. Esto ha dependido, a su vez, del papel de la Representación, de las condiciones internas en México —que deciden el interés o desinterés del gobierno acerca de las actividades de la OCDE— y de los espacios en el escenario internacional abiertos para México —que, lamentablemente, se han cerrado desde el viraje internacional hacia la “lucha contra el terrorismo”, afectando a casi todas las áreas de política, tanto interna como exterior.

IV.2. MÉXICO DENTRO DE LA OCDE:

ALTERNATIVAS Y RESTRICCIONES

La reforma estructural en México, si se recuerda el primer capítulo, se relacionó más con la liberalización económica iniciada tras la crisis de 1982 y, especialmente, la negociación del TLCAN, que con la participación en la Organización. Sin embargo, la relación con la OCDE se ha convertido en la base de otras reformas internas que, bajo la lógica de aquellas implementadas después de la crisis de los ochenta, han profundizado la liberalización de algunos sectores económicos estratégicos.⁴⁹ En este punto, quizá, la relación con la Orga-

⁴⁸ Entrevista con Eric Burgeat, director del CCNM, OCDE, París, 13 de marzo de 2003.

⁴⁹ Las recomendaciones de la OCDE han ampliado el debate de la liberalización económica en distintos sectores de la economía mexicana. El sistema de presión entre pares suele subrayar en cada comité las áreas en las que México todavía no ha podido cumplir con sus compromisos de libera-

nización se ha visto acompañada —e, incluso, se volvió uno de los principales catalizadores— de varios compromisos que han restringido el margen de maniobra de México.⁵⁰ Sin embargo, ha sido también a través de los recursos de la OCDE que nuestro país ha buscado alternativas de política, tanto para su administración pública como para sus relaciones con el entorno internacional.

En esta sección se estudiará la naturaleza de la participación de la Representación de México en la OCDE, cuyo conjunto de acciones puede catalogarse como una “diplomacia multilateral ambivalente”.⁵¹ La “ambivalencia” de esta última deriva, quizá, de que en ella se vinculan cada día más la política exterior y la política interna. Por consiguiente, al dificultar el establecimiento de límites entre ellas, se han provocado ciertos efectos y conductas contradictorios por parte de las acciones de la Representación mexicana ante la OCDE.⁵²

lización y competencia leal, como sucedió en el caso de la industria de las telecomunicaciones o de gas natural. No obstante, es perceptible que los cambios que se han gestado, sobre todo a nivel regulatorio, han quedado muchas veces como “letra muerta”, pues tienen como límite su implementación.

⁵⁰ Entre estos, cabe recordarse los compromisos formales —como los códigos y actas de liberalización para la inversión extranjera, los compromisos medioambientales, los lineamientos referentes a las empresas multinacionales, entre otros—, así como los informales —el seguimiento a las recomendaciones, el alejamiento de los foros de concertación de los países en desarrollo, etcétera.

⁵¹ Este concepto fue utilizado por Guadalupe González en su artículo “Las estrategias de política exterior de México en la era de globalización”, artículo citado.

⁵² Miles Kahler elaboró una propuesta que parece adecuada a México en la que se subraya que la liberalización económica y los cambios en política interna que ésta conllevó fueron la causa de que aumentara “la importancia de las políticas exteriores y de la política internacional en su conjunto” (Miles Kahler, “Introduction: Liberalization and Foreign Policy” en Miles Kahler, ed., *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia

En breve, la naturaleza de la participación de México permite adelantar que considera a la Organización como un instrumento tanto de política exterior como de política interna para “buscar alternativas” dentro de su proceso de reforma económica pero que, al contrario, la OCDE lo ha conducido a consolidar sus efectos. Con ello, ha reforzado la “transnacionalización” de su agenda nacional, a partir de su homologación con las de otros países, pero también ha hecho dependiente y ligado más a nuestro país a las condiciones del contexto exterior aunque, al mismo tiempo, le ha permitido poseer cierto margen de maniobra y un papel más relevante en las relaciones internacionales, con el trazo de posibilidades en las que podría y debería trabajar en el futuro.

IV.2.1. La transnacionalización de la agenda nacional en México y en el mundo

Como es ya sabido, fue en condiciones económicas de vulnerabilidad que nuestro país inició su proceso de reforma estructural hacia la liberalización de su economía durante la década de los años ochenta. Este movimiento estuvo provocado, sin embargo, más por la presión de los acreedores externos tras la crisis de la deuda y por la urgencia de recibir

University Press, 1997, p. 1). Según Guadalupe González, la propuesta de Kahler, basada en la liberalización económica interna, explica las razones del “surgimiento de una política exterior centrada en el plano económico, un cambio hacia el pragmatismo, una estrategia de colaboración bilateral institucionalizada con Estados Unidos, el apoyarse en instituciones internacionales para obtener credibilidad [...el caso del ingreso de la OCDE ...] y, como corolario, la pérdida de influencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores” (SRE) (en Guadalupe González, art. cit., p. 635). Esto ha ocasionado, también, la fragmentación del proceso de toma de decisiones en política exterior, que antes era profundamente centralizado en la figura del presidente y del secretario de Relaciones Exteriores.

créditos que por una intención clara de dar por terminado el modelo tradicional de industrialización por sustitución de importaciones, que entre 1954 y 1970 fue reconocido como “desarrollo estabilizador”.

La liberalización económica y financiera se extendió más allá de México, pues se repitió en muchos otros países de nivel de desarrollo similar, a los que urgió también la llegada de recursos del exterior. Por tanto, dio inicio una especie de “competencia” en el mundo en desarrollo —principalmente entre los países emergentes— por el capital externo, que poco a poco fue aumentando en intensidad y, además, minó en cierta medida la solidaridad que, hasta entonces, se había logrado preservar entre ellos.⁵³

Como respuesta a que los créditos externos y las inversiones se vieron acompañados de condiciones centradas en el cumplimiento de las normas del consenso de Washington, las agendas nacionales de los países en desarrollo —incluyendo la de México— se vieron crecientemente delineadas por criterios dictados desde afuera y se hicieron muy similares entre sí, en un fenómeno al que se denominó, como se ha mencionado, la “transnacionalización de las agendas nacionales”. El proceso de reforma estructural mexicano iniciado en los ochenta, por tanto, se vio también amarrado a una “ca-

⁵³ Desde la década de los sesenta, los países del tercer mundo habían tratado de negociar en los foros internacionales como un bloque unido, en contraposición con el bloque de los países de la OCDE. No obstante, los cambios ocurridos tras la década de los ochenta —en donde la deuda con el exterior de los países en desarrollo se multiplicó— hicieron que cada uno buscara estrategias para atraer capital extranjero en competencia con los demás. Algunos países tuvieron más éxito que otros, lo que terminó dividiendo al “tercer mundo”. Mientras que en los ochenta el flujo de capital hacia los países en desarrollo fue de entre 10 y 20 mil millones de dólares (mmd) anuales —el 1% del PIB total de los países desarrollados—, estos flujos crecieron a 280 mmd en 1997 (en World Bank, *World Development Indicators*, Washington, D. C., The World Bank, 1999, p. 9).

misa de fuerza neoliberal” en temas como la disciplina fiscal, el establecimiento de garantías de seguridad y rentabilidad para las inversiones, la privatización de industrias estratégicas y la disminución en las trabas al desarrollo de las fuerzas del mercado, entre otros.

Al contrario de lo esperado, semejantes reformas —llamadas “reformas de primera generación”— tuvieron consecuencias adversas para México. Lejos de haber servido para activar integralmente la capacidad productiva mexicana, hicieron la actividad económica del país dinámica en algunos sectores, pero desarticulada en otros y dependiente del capital externo. Esas reformas inhibieron las actividades de las pequeñas empresas mexicanas que habían estado orientadas al mercado interno, y estimularon la expansión de las medianas y grandes empresas mexicanas y, sobre todo, las extranjeras, volcadas esta vez al exterior. Asimismo, cambiaron los objetivos de las relaciones internacionales de México pues, al hacer más relevantes a los actores internacionales que podían fungir como fuentes de financiamiento internacional, se les otorgó un lugar prioritario, en contraposición con la práctica tradicional que prefería una posición conjunta con los países en desarrollo. Por su parte, tanto la política exterior como la política interna mexicanas se concentraron en la esfera económica, lo que dificultó, además, el trazo de un límite claro entre ellas: así, se hicieron dependientes una de la otra y se vincularon a través de lo que se denominó la “política económica exterior”, mientras que se trató de limar —o cuando menos reducir— su tradicional enfoque legalista y político para revestirlas de pragmatismo.⁵⁴

⁵⁴ Es menester recalcar que la política exterior mexicana en los últimos años cambió: según el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, ésta “pasó del activismo tercermundista al realismo económico que condujo a la suscripción del TLCAN, la salida del G-77 y el ingreso a la OCDE [...] en un nuevo multilateralismo en el que la soberanía

Por tanto, hubo también un reordenamiento en la prioridad que debía asignarse a varios asuntos en la agenda del Estado mexicano —crecientemente dictada más allá de la frontera nacional—, cuyos “nuevos temas” de la globalización parecieron más importantes que otros que lo habían sido tradicionalmente. Esto, a su vez, ocasionó que tanto en la política interna como en la política exterior, un creciente número de dependencias de la administración pública se vieran relacionadas directa o indirectamente, con lo que se efectuó un nuevo balance de influencia entre ellas, aunque claramente ganaron terreno las relacionadas con las actividades económicas. Las responsabilidades administrativas del Estado mexicano se volvieron más relevantes que las políticas, y el criterio de eficiencia uno de sus principales objetivos. Asimismo, otros actores —particularmente el sector privado, tanto nacional como extranjero— fueron ganando espacio e influencia en las actividades administrativas del país. Por último, a lo largo del tiempo, fue cada vez más evidente que a las reformas económicas siguió una reasignación de los recursos entre los diferentes grupos y sectores, aunque de forma incompleta y polarizada. Por tanto, se hizo necesario reforzar y consolidar los cambios, especialmente a partir de una liberalización de tipo sectorial; lo anterior, esta vez, coincidió con las “reformas de segunda generación”.⁵⁵

del Estado debe reconciliarse con un nuevo cuerpo de normas de observancia general y [...donde se ha desarrollado...] una relación estratégica con las naciones de América del Norte” (en discurso de Jorge Castañeda, *Comunicado de Presidencia de la República*, México, 27 de junio de 2002).

⁵⁵ Es menester considerar el objetivo de fondo de esta segunda ola de reformas dentro de las recomendaciones de la OCDE: la revalorización de la figura del Estado, pero para que éste garantice la primacía de la economía de mercado. Por ello, la Organización lógicamente deja de lado la dimensión sustantiva de las decisiones de política pública que recomienda, es decir, la asignación de costos y beneficios que afectan a diferentes actores y grupos sociales. Carlos M. Vilas señaló que “lo institucional de esta ‘nueva

Así, si bien la participación en la OCDE pareció estar al margen del inicio de la reforma estructural mexicana —pues fue posterior y, además, dependió de ella—,⁵⁶ esta última reforzó el proceso y lo amplió a otras esferas, especialmente desde el punto de vista sectorial y bajo la perspectiva “neoinstitucionalista”. Por ende, fueron las acciones emprendidas por la Representación de México ante la OCDE las que podrían considerarse como “causa” y “consecuencia” simultánea de los cambios de política económica y social en México en los últimos diez años. Precisamente, en lo que resta del capítulo se discutirá no solamente que la transnacionalización de la agenda mexicana ha tenido distintos efectos en la realidad del país, sino también que éstos se han reflejado —al mismo tiempo que se han reforzado— dentro de la participación de México en la OCDE.⁵⁷

economía se presenta explícitamente instrumentalizado y subordinado a la preservación de una economía de mercado construida a partir de unas relaciones de poder ya dadas y aceptadas, y que el marco institucional debe consolidar” (en “El síndrome de Pantaleón”, art. cit., p. 437).

⁵⁶ No debe olvidarse que, para que México pudiera convertirse en el 25º miembro de la OCDE, aceptó códigos sobre apertura financiera y comercial, además de otros compromisos informales donde logró, en buena medida, sortear los costos —especialmente diplomáticos— y maximizar los beneficios (en Andrea Zomosa, “México y la OCDE: la convergencia”, México, seminario en El Colegio de México, enero de 2001).

⁵⁷ Desde el ingreso a la Organización, ha habido temas económicos que han interesado considerablemente al sector privado nacional y extranjero, especialmente en lo que respecta a la apertura de sectores estratégicos, como la industria eléctrica y la petrolera, así como la de telecomunicaciones. Para garantizar la salud de las inversiones, la OCDE ha pedido, además, cuidar la fragilidad del sistema bancario —especialmente tras la experiencia del Fobaproa— y la disciplina fiscal —con una reforma que, según la Organización, está por lograrse—, para contrarrestar el problema de la deuda pública deficitaria (OECD, *Economic Survey: Mexico*, París, OECD, 1999). En opinión de la OCDE, el programa de reforma estructural desarrollado en México no alcanzará resultados notables hasta que sea consolidado, principalmente con “las reformas en las áreas de impuestos y de energía” (OECD, *Economic Outlooks*, París, OECD, 2002, p. 90).

IV.2.2. La OCDE para México: ¿un instrumento útil de política interna y de política exterior?

Después de revisar el proceso de transnacionalización de la agenda mexicana y su relación con la OCDE, conviene tratar de dilucidar si la Organización ha sido, como el gobierno mexicano pretendió, útil para la realidad actual de la reforma estructural de nuestro país en estos diez años de membresía. De las ventajas que México ha derivado de la OCDE, se puede decir que ésta ha sido un verdadero instrumento de política exterior y de política interna, en el sentido de que a través de ella nuestro país ha dado a conocer, con mayor o menor éxito según cada tema, sus intereses en el ámbito internacional, lo mismo que ha aprendido experiencias que hacen de su aparato público uno más coordinado.

La utilidad general de la OCDE en las reformas mexicanas de los últimos años puede ser perceptible en tres niveles. En primer lugar, la Organización marcó el contenido y el enfoque de semejantes reformas, ya que el “modelo OCDE de política” sirvió de base para varios programas de la administración pública mexicana. En segundo lugar, la utilización de algunos trabajos de la Organización al interior del país fue relevante, ya que difundieron e incluso legitimaron nacional e internacionalmente muchas de las políticas y los programas de los gobiernos en turno, además de que enseñaron diferentes “prácticas” de otros países. Con ello, fungieron de instrumentos de negociación y supervisión de otras políticas nuevas, pero especialmente de “catalizadores” y “monitores” de propuestas de reformas de política quizá ya delineadas por el gobierno, pero más fácilmente negociables al interior por el prestigioso sello que otorgó semejante institución. En tercer y último lugar, contribuyeron a la proyección de México hacia el resto del mundo, como una “vitrina” de las condiciones económicas mexicana que, además, garan-

tizaron la perdurabilidad de las reformas estructurales realizadas.⁵⁸

Con alrededor de diez años de relación, puede decirse que la utilidad de la OCDE ha sido evidente en los cambios que ha experimentado la realidad mexicana, aunque también difícil de caracterizar. El porqué de lo anterior es que los tres niveles señalados arriba se han contrapuesto en varias ocasiones, por una contradicción que ha existido entre lo que, en el caso de México, se buscó obtener, se pudo haber obtenido y, de hecho, se obtuvo de la relación doble. Para que México aprovechara al máximo todas las ventajas de la OCDE, quizá, se hubiera debido proporcionar una información completa de la realidad mexicana. Sin embargo, se prefirió más bien proyectar al exterior una imagen positiva del país para atraer inversión extranjera y ganar prestigio, por lo que se mostró como moderno, confiable y capaz para negociar con los países más poderosos. Esta actitud condujo a varias contradicciones en la participación: curiosamente, en los temas donde la evaluación del Secretariado de la OCDE encontró ineficiencias o resultados problemáticos al interior de México —como el desequilibrio sectorial o la polarización económica y social—, la Representación reaccionó con el silencio o, incluso, con renuencia a escuchar las recomendaciones de la OCDE, a la que llegó a solicitar en ocasiones el respeto de la soberanía del Estado mexicano —como en algunos casos de política educativa, energética y de desarrollo territorial. Aún más claramente, cuando la Representación se encontró en alguna negociación internacional donde quería defenderse contra algún tipo de presión —como en el caso de los códigos de liberalización o las evaluaciones de PISA—, prefirió poner en duda la propia modernidad del país y, más bien, pidió ante la OCDE una fle-

⁵⁸ Entrevista con Bénédicte Larre, encargada de los *Economic Surveys* para México del Directorado de Economía, OCDE, París, 5 de marzo de 2003.

xibilidad especial para asuntos que, por condiciones culturales, históricas o socioeconómicas, debían tratarse con un enfoque o, cuando menos, un calendario, más permisivo. En síntesis, puede señalarse que la mucha o poca utilidad de la Organización ha dependido de la naturaleza de cada tema y de la voluntad que las dependencias del gobierno mexicano han tenido para proporcionar información fidedigna, lo que no ha sido una constante en los años que lleva la relación.⁵⁹

La labor diplomática mexicana dentro de la OCDE ha tenido también contradicciones importantes, que permiten pensar que no existe un solo proyecto nacional dentro de la participación y que muestran la problemática sobre la vinculación entre la política interna y la política exterior mexicanas. El contenido y el activismo de la Representación han depen-

⁵⁹ En este sentido, cabe señalar que quizá algunos obstáculos dentro de la participación mexicana son resultado de ciertas "limitaciones estructurales" inherentes a la Organización, según señaló Chris Brooks (entrevista con el director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 26 de marzo de 2003). Esto es claro especialmente en dos casos. Primero, en la falta de un flujo constante de información fidedigna: la OCDE, al depender de la información proveniente de gobiernos, no parece percatarse de que las dificultades de medir tal o cual tema responden no solamente a problemas técnicos, sino a intereses que tratan de disminuir o exagerar la dimensión de semejante tema —pues los gobiernos, como actores productores y distribuidores de información, no son completamente objetivos, sino pretenden ganar más recursos o legitimidad. Segundo, en la controversia intersecretarial generada en muchos aspectos de la participación —que, nuevamente, no se reduce al caso de México: las actividades de la OCDE y la magnitud de sus discusiones dependen, esta vez, de los recursos provenientes de los ministerios de asuntos exteriores, generando cierta renuencia a la cooperación. El funcionamiento propio de la Organización, con base en la evaluación de diferentes comités, ha ocasionado que la escama profesional de ciertas dependencias proporcione algunos datos ficticios o prefiera no relacionarse con la OCDE, para evitar una fuente de posible cuestionamiento. En estos rubros, no obstante, puede insertarse el debate del H. Congreso de la Unión en México, sobre la necesidad de otorgar más autonomía al INEGI.

dido de cada tema en específico que se esté discutiendo, y su postura adoptada ha variado de una “proactiva” a otra “reactiva”, pasando por otra de muy “bajo perfil”.

México ha tenido un perfil proactivo —al hallar espacios de negociación y pedir a la Organización un trato igual que al del resto de sus miembros— en los temas en que muestra interés —a través de la existencia de un funcionario de alto nivel en constante interacción o, aún más, de un órgano de coordinación entre la dependencia interesada y la OCDE—; y en los asuntos donde pretende defender frente a otros países alguna posición particular o presentar logros de sus políticas públicas —como podrían ser el tema de la liberalización comercial y financiera, la migración o el medio ambiente. En estos asuntos, generalmente se han tratado de mostrar los esfuerzos desplegados por las dependencias gubernamentales y se ha proyectado la idea de que México es un país moderno y competitivo que puede fungir como “puente” entre el “mundo desarrollado” y el “mundo en desarrollo”.⁶⁰

Lo contrario acontece en los temas de la Organización donde nuestro país se ve sujeto a evaluaciones un tanto desfavorecedoras sobre sus políticas implementadas en algún sector, donde inmediatamente toma una “posición reactiva”. Esto sucede, aún más, en los asuntos donde percibe cierta presión por parte de otros países miembros de la OCDE o,

⁶⁰ El tipo de participación que México ha tenido en ciertos temas permite realizar varias reflexiones sobre el enfoque del gobierno mexicano y sus prioridades. Por ejemplo, con respecto al tema de la salud, más bien se ha interesado por las discusiones sobre el Comité de Seguros —que versan sobre la creación de un sistema de pensiones y de recomendaciones sobre diferentes tipos de seguros— en lugar de aquellas organizadas en el seno del ELSAC, donde se realizan reuniones de distintos tipos, como por ejemplo sobre enfermedades cardiovasculares o el proyecto de “Enfermedades relacionadas con el envejecimiento: cáncer de mama” en que, prácticamente, México no ha figurado.

incluso, de los trabajos del Secretariado.⁶¹ La respuesta de la delegación mexicana en estos casos ha sido la de enfatizar la especificidad de México —es decir, los rubros que aún lo ligan al “mundo en desarrollo”—, como si fuera más bien un “miembro de excepción” al que debe darse el privilegio de un mayor margen de acción, gracias a su tradición y sus necesidades socioeconómicas particulares.⁶² No obstante, si los intereses del resto de los países están de por medio y son sensibles, su maleabilidad característica desaparece, y el rechazo original mexicano se convierte, después, en una aceptación un tanto pasiva en la que, finalmente, hace suyos incluso a nivel interno los criterios delineados por el Consejo.⁶³

Hay temas, por último, en que México ha mantenido un “perfil bajo”. Éstos coinciden con aquellos a los que no

⁶¹ Con respecto a nuestro país, los asuntos más difíciles a tratar han sido el de la liberalización de sectores como el de telecomunicaciones y el energético, o los que han criticado su franco atraso con respecto al resto de los miembros —como el del área educativa—; en ambos, además, el gobierno mexicano ha utilizado la “oposición interna” como justificación para su incapacidad de implementar o, incluso, formular, políticas relevantes que respondan a las recomendaciones de la OCDE.

⁶² Por ejemplo, varios funcionarios hicieron notar que, en los estudios sobre educación, México ha recibido críticas importantes y, finalmente, logró incluso “congelar” la publicación de algunos estudios. Lo mismo, si bien ha manejado tradicionalmente una postura a favor de la apertura a nuevos miembros —con el objetivo de alcanzar un mejor balance “regional” en el Consejo—, no ha visto con buenos ojos a los países a los que los principales programas del CCNM han estado dirigidos: Rusia, China y Brasil, por considerar que pueden llegar a convertirse en “competidores” del lugar que actualmente ocupa (entrevista con Eric Burgeat, director del CCNM, OCDE, París, 13 de marzo de 2003).

⁶³ Esto, por ejemplo, fue lo que sucedió con el tema del combate a la corrupción. En un principio, México se mostró preocupado de que las políticas al respecto —y, especialmente, la iniciativa de crear el GAFI—, pudiese vulnerar su soberanía. No obstante, finalmente tuvo que aceptar no solamente la existencia de éste órgano, sino que se convirtió en otro miembro más en el año 2000.

quiere desviar recursos porque son actividades realizadas en otras instancias internacionales —como las políticas de salud o las laborales—; porque no los considera tan prioritarios por responder a circunstancias ajenas a sus necesidades —como las discusiones que se dan actualmente sobre los avances tecnológicos, demasiado avanzados— o, precisamente, porque quiere evitar posibles focos de presión —como el caso de su rechazo a ser miembro de la Agencia Internacional de Energía (IEA), que lo podría haber presionado para la liberalización del sector energético, y del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC), que lo hubiera llevado a convertirse en país “donador” de asistencia.⁶⁴ El “bajo perfil”, no obstante, también ha resultado en ocasiones del poco interés de alguna dependencia.

En breve, si bien la Organización ha sido parte del tejido de una “camisa de fuerza” impuesta sobre nuestro país —forma en que se ha calificado al consenso de Washington—, ésta ha permitido, al mismo tiempo, que semejante camisa sea más holgada, aunque pueda encogerse en algunos asuntos y situaciones. La utilidad de la OCDE para un México en pleno proceso de cambio estructural, pues, ha sido considerable. Si bien los beneficios han sido mayores que los costos, los primeros han quedado incompletos, por una contradicción entre los objetivos perseguidos por México en su participación diplomática y los verdaderos beneficios que la Organización podría brindar.

⁶⁴ Según Eric Burgeat, la posición de México en este tema es lógicamente distinta a la de los demás miembros, pues su concepción del desarrollo es históricamente diferente y más sensible que la de otros países (entrevista, director del CCNM, OCDE, París, 13 de marzo de 2003).

IV.2.3. El papel de la Representación de México ante la OCDE: un análisis de la falta de un proyecto nacional mexicano

Hacer una evaluación sobre la Representación de México ante la OCDE es revelador ya que es el primer punto de contacto entre ambos actores, y refleja, en cierta medida, la evolución de los intereses y la capacidad de un “país emergente” no solamente dentro de la Organización, sino en el mundo actual. Las actividades de la Representación pueden tomarse como evidencia empírica de la dificultad para separar la esfera interna de la exterior, ya que son resultado de la convergencia —o incluso de la divergencia— entre ambas.

La evidencia de la investigación parece mostrar que no ha existido una línea política delineada de antemano que dé contenido al trabajo de la Representación. Sin embargo, cabe la posibilidad de que éste haya comenzado a delinarse a lo largo de la experiencia que lleva la relación doble, tanto por el conocimiento que la Organización ha ido adquiriendo del país, como por cierto cambio de actitud del gobierno mexicano y, por tanto, de la Representación.⁶⁵ De esta manera, puede hablarse de una evolución lenta, pero positiva, dentro de la forma en que esta última se conduce.⁶⁶

⁶⁵ Incluso, el reporte del año 2001 enfatiza esta contradicción (en Delegamex, “La participación de México en la OCDE”, París, Embamex, inédito, 2001).

⁶⁶ Pueden distinguirse cuatro etapas en la corta historia de la Representación. La primera se llevó a cabo de julio de 1994 al mismo mes de 1997, bajo la dirección de Carlos Hurtado. Como él mismo indicó, estos primeros años fueron de aprendizaje, tanto de lo que era en realidad la Organización como de la mejor estrategia a seguir en que se seleccionaron los comités “relevantes” para ejercer en ellos una participación activa y de alto nivel. En ese entonces, la Representación contó con cuatro funcionarios de la SRE, dos de la SHCP y uno de Secofi —luego fueron dos, además de que se integró una persona para la Semarnat. En agosto de 1997, se entregó la Representación al embajador Francisco Suárez Dávila (“Acta administrativa de entrega y recepción de la Delegación Permanente de Méxi-

En muchas ocasiones, los objetivos perseguidos por México han sido difíciles de identificar, pues han dependido de diferentes aspectos que responden, a su vez, de variables tanto internas como externas. Primero, han variado según los intereses y las expectativas de la administración del gobierno en turno —que no ha encontrado la forma de implementar un proyecto coherente bajo su propio control—; segundo, han dependido de la importancia internacional que se le concede a cada tema en determinado momento —lo que, al representar el rango de acción en que el país puede o no maniobrar, muestra que la política en México depende, en buena medida, de condiciones dictadas “desde afuera”— y, finalmente, han respondido al choque de los intereses específicos de la o las dependencias relacionadas —o, en su

co ante la OCDE”, París, Delegamex, 18 de agosto de 1997) dando inicio la segunda etapa en la que también puede incluirse el periodo del embajador Javier Arrigunaga, representante desde marzo de 2000 hasta octubre de 2002 (“Acta administrativa de entrega y recepción de la Delegación Permanente de México ante la OCDE”, París, Delegamex, 15 de marzo de 2000). En este periodo se vivieron “los mejores años” de la relación, con aproximadamente 25 personas trabajando y con eventos que otorgaron prestigio al país (entrevista con Óscar Villarreal, funcionario de Recursos Humanos, OCDE, París, 20 de marzo de 2003). Al mismo tiempo se avanzó en el intento por cambiar la perspectiva de las discusiones en algunos temas, como el fiscal, el federalismo, la reforma educativa, la migración y las pequeñas y medianas empresas. La tercera etapa, pues, comenzó con el cierre de las oficinas permanentes, desde octubre de 2002 hasta junio de 2003, en que el embajador de México en Francia, Claude Heller, fue nombrado representante. Finalmente, con la reapertura de las oficinas y la dirección de Carlos Flores Alcocer —primero— y de Carlos Elizondo —después—, inició la cuarta etapa de la participación: lo anterior, a pesar de haber sido un signo positivo para la relación, muestra la evidente falta de un proyecto, especialmente por parte de la SRE, ya que se decidió repentinamente con la participación de Presidencia, que cubrió los gastos de las nuevas oficinas (en Comisión Permanente, “Dictamen que ratifica el nombramiento del C. Carlos Flores Alcocer como Representante Permanente de México ante la OCDE”, *Gaceta Parlamentaria*, México, Senado de la República, 11 de junio de 2003).

defecto, al “desinterés” de las mismas—, lo que es muestra de que la política exterior ya no es diseñada por un solo órgano—la SRE—, sino se ha “compartimentalizado” en cada instancia relacionada, con lo que ha provocado a veces un ambiente propicio para la coordinación intersecretarial y la delimitación de tareas, pero otras exactamente lo contrario.⁶⁷

Con respecto a la posición adoptada por México en su participación en la OCDE, es perceptible un viraje entre los periodos presidenciales que se han sucedido desde 1994.⁶⁸ Si bien este periodo todavía es muy reducido para derivar conclusiones, en él se sucedió un cambio de partido de gobierno que, para muchos, se constituyó como la “transición a la democracia” en México o, cuando menos, la alternancia en el poder. Por ello, resulta interesante revisar la forma en que, en cierta medida, los objetivos buscados y la posición diplomática adoptada en la OCDE han ido cambiando.

Para entender la situación cambiante de la Representación, resulta útil remontarse a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, quien negoció el ingreso a la OCDE. El objetivo de esta decisión fue “vender” al mundo desarrollado la

⁶⁷ De hecho, varios casos dentro de la OCDE podrían fungir como indicativo de los problemas interburocráticos que siguen existiendo en la administración pública mexicana, especialmente en los temas “horizontales”. Por ejemplo, la SRE a veces no ha dado a conocer varias actividades en las que algunos funcionarios pudiesen haber participado; mientras que en otras ocasiones, hay servidores públicos de una determinada secretaría que atienden algunas reuniones de la OCDE sin el conocimiento de la SRE (Mario López Roldán, “Informe sobre el estado de la Representación Permanente de México ante la OCDE”, México, octubre de 2002).

⁶⁸ A pesar de esto es evidente que “la necesidad de reforzar la credibilidad de las reformas económicas impulsaron a los [...] últimos gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) [...] pero también al actual, del Partido de Acción Nacional, PAN...] a comprometerse activamente con las instituciones económicas internacionales” (Guadalupe González, art. cit., p. 623). No obstante, se han concentrado mucho más en el FMI y el BM que en la OCDE.

imagen de un México “moderno” que, tras un proceso de apertura comenzado unos años antes, logró situarse “a la altura” de los países industrializados. Ser miembro de semejante organización —aunque no era completamente conocida entre el aparato público mexicano—, sería una fuente de “prestigio” internacional, especialmente para los principales bancos internacionales.

Por su lado, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, en que se conocieron crecientemente las actividades de la OCDE a través de una exploración de su utilidad, el interés por parte del gobierno mexicano se acrecentó, lo mismo que su participación. Esta vez, si bien se siguió buscando prestigio internacional a través de las tareas de la Representación, se empezó a fijar la atención en la posibilidad de que la Organización fungiera como un foro de aprendizaje de las mejores políticas públicas. Además, la OCDE tuvo poco a poco una mayor influencia en la política interior mexicana, especialmente a través de su enfoque “neoinstitucional” —calificado por muchos como “el modelo OCDE de política pública”—, que fue repetido por la agenda mexicana zedillista. Asimismo, después de haber seleccionado las prioridades mexicanas en su seno, la clase política comenzó, muy incipientemente, a delinear una estrategia de política exterior que propuso al país como un “puente” que, dentro de la OCDE, comunicaría al “mundo desarrollado” con el “mundo en desarrollo”. Poco a poco, si bien la Organización siguió siendo considerada como un campo de acción para la política exterior mexicana, también empezó a serlo como otro de aprendizaje y de mejoramiento de las políticas públicas. Como consecuencia, las dependencias gubernamentales empezaron a integrarse crecientemente en sus actividades y a participar en mayor número de proyectos.

En el inicio del sexenio de Vicente Fox, sin embargo, el perfil diplomático de México dentro de la OCDE se redujo considerablemente y se prefirió, más bien, “adoptar la posi-

ción de no adoptar posición alguna” dentro de las negociaciones, bajo la intención oficial de “lograr sentar a todos en la mesa de negociación”.⁶⁹ Esta tendencia coincidió con la disminución de propuestas por parte de la delegación mexicana en el Consejo y se acompañó lógicamente de cierta pérdida de prestigio —aunque la Representación en turno trató de minimizar este efecto. También disminuyó notablemente la asistencia regular por parte del personal mexicano a diferentes reuniones, lo que dificultó la tarea de *networking* que se había estado realizando.⁷⁰ Esto empeoró cuando, tras un conflicto interburocrático que fue señal del desinterés de la administración en turno por la Organización y de la dificultad interna de delimitar las tareas en el aparato público mexicano, las oficinas de la Representación fueron cerradas.⁷¹ La tensión entre la SRE y las dependencias dedicadas a asuntos

⁶⁹ Según Veronique Deli, esta estrategia ha servido a México a no adoptar una posición en contra de alguna de las partes dentro de alguna controversia internacional, tomando una postura más de réferi que de apoyo a una de las partes. Su diplomacia, por tanto, ha sido más sutil para evitar compromisos incómodos (en entrevista con Veronique Deli, encargada de la Semarnat ante la OCDE, Embamex, París, 10 de marzo de 2003).

⁷⁰ No obstante, la variabilidad del personal que atiende las reuniones dificulta no solamente la consolidación de este tipo de relaciones, sino también la posibilidad de que los funcionarios regresen a su dependencia respectiva y efectúen propuestas que tengan sustento. Lo mismo sucede con la posición de cargo de estos funcionarios, pues la Organización es una institución sumamente jerárquica en la que el alto nivel en la participación facilita en muy buena medida el éxito o fracaso en las negociaciones. Por ello, debería promoverse la asistencia sistemática de los mismos funcionarios de alto nivel.

⁷¹ La decisión de una sola dependencia, la SRE, incluso afectó actividades independientes como la relación bilateral entre México y Francia. Según Mario López Roldán, si bien su tarea original era la de velar por los asuntos económicos y comerciales de México en Francia, el 80% de su tiempo debía dedicarlo a las actividades de la Organización (en entrevista con el antiguo Representante alterno de México en la OCDE, Embamex, París, 28 de marzo de 2003).

económicos —particularmente la SE y la SHCP— fue más clara que nunca. Finalmente, y como una muestra de un “segundo aire” en el interés del gobierno mexicano por la OCDE, las oficinas fueron reabiertas unos meses más tarde. En breve, puede hablarse de un “movimiento pendular” en la historia de la Representación que ha dependido especialmente de una variable interna: la administración en turno. La Representación tuvo una participación creciente y un intercambio activo de política pública durante el sexenio de Ernesto Zedillo. No obstante, la llegada de Vicente Fox a la Presidencia revirtió lo anterior, lo que, según César Córdova, se constituyó como uno de los “costos más importantes de la alternancia, positiva por sí misma, en la calidad del servicio público”.⁷² Sin embargo, la relación entre México y la OCDE ha recuperado vigor, aunque no se puede determinar todavía la naturaleza y dirección que tomará.

Los alcances de la Representación de México ante la OCDE también han dependido de las oportunidades y de las restricciones que las circunstancias del entorno internacional y la propia OCDE han ido delineando. Un triunfo diplomático mexicano —como podría ser la inclusión del tema de la biodiversidad en la agenda internacional— se ha podido alcanzar en los momentos en que las delegaciones de los demás países han estado de acuerdo en discutir un asunto que, además, no tiene mucha relevancia en sus intereses políticos o económicos. No obstante, el ambiente se ha hecho menos propicio cuando el contexto internacional atraviesa por momentos difíciles o de estancamiento económico.⁷³

⁷² Entrevista con César Córdova, funcionario de PISA, OCDE, París, 3 de marzo de 2003.

⁷³ Con respecto al tema de la migración, por ejemplo, si bien México ha estado muy activo en los últimos años, no se ha logrado realmente introducir la visión de un país que “exporta” mano de obra, ya que, en un contexto de restricción presupuestal, otros temas han resultado prioritarios

Por su parte, después del cambio de política internacional de Estados Unidos con respecto a la lucha contra el terrorismo, el enfoque de todas las discusiones se ha vuelto más restrictivo, por lo que México se ha sumado a las recomendaciones de la OCDE y efectuado incluso, cambios internos. Esta actitud, hace parecer que las decisiones del país se ven condicionadas desde “afuera”: si bien esto no es siempre cierto, puede deducirse que el contexto internacional ha abierto y cerrado “espacios de maniobra” para la Representación. Se ha requerido que exista un ánimo compartido entre los países miembros y que no se afecten sus intereses para que un tema atractivo para México llegue incluso a la mesa de discusión. Por esta razón, la búsqueda de concertación con los países que podrían tener intereses compartidos se vuelve más importante —y se constituye como uno de los principales instrumentos que nuestro país debería aprovechar—,⁷⁴ lo mismo que la búsqueda de momentos propicios en que la Representación dé a conocer sus intereses.

Por último, la Representación de México es resultado de la correlación de distintas fuerzas que, en ocasiones, han ido en la misma dirección pero, en otras, han llegado incluso a contraponerse. La diplomacia mexicana en la OCDE no ha nacido, como se pensaba antes, solamente de la dependencia encargada tradicionalmente del diseño de la política exterior —la SRE—, sino también ha dependido constantemente de las acciones de otras dependencias. No hay que olvidar que, finalmente, los trabajos de la OCDE tienen que ver con la “internacionalización de la agenda nacional”, por lo que han

para los países influyentes, por lo que ha sido a estos a los que se han destinado finalmente la mayor parte de los recursos.

⁷⁴ Esto lo logró con éxito, por ejemplo, en su negativa a aceptar que las inversiones internacionales se vieran condicionadas por los estándares laborales y ambientales del país. También, en su rechazo a adherirse a los Anexos del Protocolo de Kyoto, junto a Turquía y Grecia.

puesto en relación diferentes cuerpos burocráticos con intereses a veces similares, pero otros opuestos. Por tanto, la política interna y la política exterior quedan vinculadas en forma ambivalente, al negociarse internacionalmente diferentes propuestas de política pública con un impacto interno.⁷⁵ El resultado ha sido que no puede hablarse de “una sola participación”, sino de tantas como temas y actores se hayan ido involucrando.⁷⁶

Hasta ahora, uno de los principales dilemas de la Representación ha sido el que, si bien necesita de recursos suficientes para desarrollar una relación “sana”, está atada precisamente a una dependencia que muestra desinterés en sus actividades: la SRE.⁷⁷ El cierre de las oficinas fue un evento que, de hecho,

⁷⁵ Para Jorge Alberto Lozoya, por ejemplo, la necesidad de cooperación internacional en el nuevo contexto de interdependencia es aún mayor porque “las políticas internas afectan a las internacionales con mayor profundidad” (en “México y la cooperación internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, julio-septiembre de 1994, p. 133).

⁷⁶ Según Mario López Roldán, en muchas ocasiones, sobre un tema horizontal, cada secretaría envió su postura aparte, sin comunicarse anteriormente con las otras que estarían involucradas. Esto hizo que la delegación tuviera que mediar y buscar, en condiciones difíciles, “una posición que más o menos conciliara las posiciones encontradas”. Como estos temas son delicados y todavía hay un problema considerable de falta de transparencia en las actividades de las dependencias gubernamentales, no se puede proporcionar un ejemplo concreto, dado que se ha preferido revestirlas de una esfera de confidencialidad. Según el antiguo representante alerno, no obstante, para solucionar este tipo de problemas se requiere de un “consejo intersecretarial” que logre efectivamente fijar posiciones conjuntas a través de un cuerpo permanente de asesores, como el que existe para países como Francia o Corea (entrevista con Mario López Roldán, antiguo representante alerno de México ante la OCDE, París, Embamex, 6 de marzo de 2003).

⁷⁷ Entre estas negociaciones “relevantes” podrían mencionarse algunos lineamientos para empresas multinacionales, la discusión de las alternativas a la privatización de ciertos sectores, la entrada de nuevos miembros —en la cual México debería apoyar más claramente a los países latinoamericanos— y, claro, la formulación de principios de combate a la corrupción en transacciones internacionales.

mostró esta tensión.⁷⁸ No obstante, varios meses después estas oficinas se reabrieron, pero con un factor distinto que puede llegar a ser muy positivo en el futuro de la interacción entre país y organización: bajo un acuerdo entre la SRE y la Presidencia de la República, se otorgaron garantías institucionales que mantendrán abiertas las oficinas en el futuro cercano.⁷⁹ El nuevo interés por parte del gobierno mexicano sobre la OCDE, así, ha sido producto no solamente de su reforma estructural, sino sobre todo de la evolución de la Organización —de organización internacional a “proceso permanente” de formulación de políticas públicas—, que la hace muy

⁷⁸ El conflicto interburocrático que llevó a que el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, cerrara repentinamente las oficinas de la Representación ante la OCDE —lo mismo que otras representaciones mexicanas, como de la FAO y la UNESCO— se originó cuando el entonces secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, recortó el presupuesto del gobierno federal, esencialmente junto con Carlos Hurtado —antiguo representante ante la OCDE— como subsecretario de Egresos. Además, el entonces representante, Javier Arrigunaga —otro director del Fobaproa—, era también un funcionario cercano a Gil Díaz (Maricarmen Cortés, “Cierra México representación en OCDE”, <http://www.radioformula.com>). El que se hayan cerrado las oficinas —además del recorte de personal— ocasionó problemas serios: según Bénédicte Larre, dañó no solamente la calidad de los estudios realizados en esa época, sino la participación de México en un alto nivel se redujo notablemente (entrevista, encargada de los *Economic Surveys: Mexico* del Directorado de Economía, OCDE, París, 5 de marzo de 2003). La tarea más importante que la nueva Representación tuvo se destinó a implementar acciones “diplomáticas” para que se notara lo menos posible semejante “retroceso”. Solamente la Semarnat, la SHCP y la SE quedaron cubiertas directamente, y la responsabilidad de un buen número de temas —como la educación, la migración, las políticas sociales, entre otros— se entregó a varios funcionarios de la Embajada de México en Francia, ocupados también de la relación bilateral, por lo que se les llamó “temas comodín” (entrevista con Patricia Quesada, representante de la SE en la OCDE, París, Embamex, 28 de marzo de 2003).

⁷⁹ Comisión Permanente, “Dictamen que ratifica el nombramiento del C. Carlos Flores Alcocer como Representante Permanente de México ante la OCDE”, *Gaceta Parlamentaria*, México, Senado de la República, 11 de junio de 2003.

interesante. Por tanto, la Presidencia y otras instancias, como los gobiernos estatales, podrían constituirse como los nuevos “ejes” de la relación, lo que reforzaría la utilidad de la institución internacional en la política interna mexicana y, así, haría que el objetivo internacional de la búsqueda de prestigio le quedase supeditado.⁸⁰ De seguirse este camino, se podría pensar en una futura relación más estable, coordinada y firme, aunque también dentro de un rango más restringido, provocado por las dificultades actuales del contexto mundial.⁸¹

IV.2.4. La OCDE en la reforma estructural mexicana: ¿para qué?

En este último apartado, se tratarán de dilucidar algunas de las consecuencias reales de la interacción entre México y la OCDE en el proceso de reforma estructural mexicana y lo que ésta ha significado para el país. En parte, la reforma —promovida por la participación de México ante la OCDE a través de sus recomendaciones y actividades— ha permitido “institucio-

⁸⁰ Así pues, la experiencia del cierre de las oficinas, que descalabró, en parte, el prestigio que México había alcanzado en la Organización, también sirvió para un ejercicio de autocrítica dentro de la Representación, por la condición de subrepresentación y el déficit en atención que ha sufrido. Así pues, México ha dado a conocer más abiertamente sus problemas reales, como la falta de transparencia y el desequilibrio demográfico en el acceso a la educación y a otros recursos (en entrevista a Mario López Roldán, antiguo representante alerno de México en la OCDE, Embamex, París, 20 de noviembre de 2002).

⁸¹ El mejor de los escenarios sería, según Mario López Roldán, una Representación compuesta por 30 personas. A pesar de parecer demasiado ambicioso, éste resulta modesto: la delegación de Corea, por ejemplo, cuenta actualmente con aproximadamente 60 miembros, además de los asesores dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores (en entrevista, antiguo Representante alerno de México ante la OCDE, París, Embamex, 28 de marzo de 2003).

nalizar” una serie de prácticas de política pública dentro de las distintas dependencias mexicanas, lo que ha convertido a México en un país internacionalmente más competitivo y con mayor regularidad y confiabilidad para la captación de inversión extranjera.⁸² Estos beneficios se vieron acompañados, además, del desarrollo de una todavía débil coordinación entre las instancias del gobierno, una burocracia más especializada e, incluso, la institucionalización incipiente de un proyecto de nación. En resumen, parece ser que permitió, así, una mejor inserción de México en la globalización.

No obstante, los costos de la asimilación de los principios de liberalización y modernización en México a través del proceso de reforma estructural —y de su participación en la OCDE— han sido significativos. Para comenzar, México, como era de esperarse, ha tenido menos capacidad que los demás países miembros para neutralizar los “costos de ajuste” que ha provocado el seguimiento de las recomendaciones de la OCDE.⁸³ La actividad productiva de México ha sufrido un problema de desarticulación —por no decir polarización— entre los distintos grupos y sectores que la constituyen. Lógicamente, entre éstos han existido algunos ganadores y otros perdedores en la redistribución económica provocada por las

⁸² Entre el año de 1994 y 1998, la participación de México en el comercio mundial total se incrementó de 0.82 a 1.6%. Con ello, se revirtió una tendencia de pérdida de competitividad que había iniciado en los ochenta. De hecho, para 1998, México ya se había convertido en la décima economía más grande en el comercio mundial (estos datos los saqué de *NAFTA Works*, vol. 4, 2, febrero de 1999).

⁸³ Entre ellos hay uno que ha cobrado preocupación especial en los últimos años: el *digital divide* —o “brecha digital”. Éste surgió de la diferencia de velocidad en el acceso a los avances tecnológicos —benéficos por sí mismos—, que ha sido causa de la creación de un “abismo” entre los grupos que tienen acceso a la tecnología de punta y los que no lo tienen. En México, este dilema ha sido más claro, pues no solamente existe un abismo “entre grupos”, sino con respecto a los otros países miembros de la OCDE.

reformas, ya que se concedió mayor atención a los sectores modernos, en detrimento de los tradicionales⁸⁴ —que, en el modelo anterior de sustitución de importaciones, por lo menos eran blanco seguro de inversiones públicas.⁸⁵ Incluso se perdió parte del control nacional de las actividades dentro del sector moderno de la economía, pues dependieron cada vez más del capital foráneo.⁸⁶

Si se piensa en la OCDE como una institución de aprendizaje de las mejores prácticas de política pública para atender los asuntos prioritarios de sus países miembros, paradójicamente, ha sido en los sectores y grupos más afectados tras la reforma estructural mexicana —los que, en principio, deberían ser los prioritarios para aplicar medidas contra los costos de ajuste— donde los trabajos de la OCDE han brillado por su ausencia. Cuando menos, es en estos asuntos donde la Organi-

⁸⁴ México —desde su ingreso a la OCDE— dejó de ser blanco de varios proyectos internacionales de asistencia que se dirigían generalmente a cubrir las necesidades de los grupos y sectores más vulnerables, como la política agrícola y la política social. Desde entonces, la satisfacción de las necesidades básicas de la población mexicana en condiciones más vulnerables se ha dificultado —en áreas como la vivienda, la educación y la alimentación—, aunque la secretaría dedicada a ello (Sedesol) ha multiplicado sus esfuerzos por atender a un mayor número de familias.

⁸⁵ “Dentro de la estrategia mexicana de cambio estructural, la desincorporación de las empresas del sector público fungió como uno de los pilares de la reforma del Estado que interesaba aplicar.” La modificación de las relaciones de propiedad y de la organización de las actividades económicas del Estado tuvo el fin primordial de suprimir la rectoría y responsabilidad de éste para abrir paso a la participación de los agentes privados nacionales y extranjeros (*NAFTA Works, op. cit.*, p. 138).

⁸⁶ En sólo dieciséis años, entre 1980 y 1996, la participación del comercio exterior en el producto interno bruto mexicano se triplicó. Inició con una proporción entre 11 y 13% del PIB en 1980, pero —después de que las exportaciones y las importaciones se habían elevado a 30.9 y 30% respectivamente en 1996— para el año 2000 casi una tercera parte del PIB proviene del exterior. Véase Carlos M. González, “Mexico and the North American Gateway to Globalization”, en *Voices of Mexico*, 44 (1998), pp. 44-46.

zación ha presentado la menor cantidad de propuestas útiles —pues, por ejemplo, las discusiones de política agrícola se han reducido a tratar las controversias entre Estados Unidos y los países europeos— e, incluso, ha poseído un enfoque poco atinado, como en el caso de la educación, en la que propuso medidas que, al intentarse aplicar por parte del gobierno mexicano, provocaron cierta polarización interna.

De hecho, las recomendaciones de la Organización han dejado al margen algunos rubros de política que deberían ser inmediatamente atendidos en México.⁸⁷ Finalmente ésta se inscribió en las décadas de los ochenta y noventa en vertientes del modelo ideológico neoliberal e, inclusive, se mostró casi completamente satisfecha por el rumbo que siguió la reforma estructural en México, aunque sí reconoció en algu-

⁸⁷ Aquí cabe tocar algunos puntos que varios autores han discutido ya sobre los costos del neoliberalismo para los países en desarrollo. En el marco de la globalización mundial en donde se ha privilegiado la idea de que una economía sana está determinada por el grado de integración competitiva con el mercado internacional y por el proceso incorporado de innovación tecnológica, se han sacrificado la mayoría de los indicadores del bienestar social, pues el neoliberalismo no incluye una agenda de desarrollo social (Carlos Vilas, "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", en Carlos M. Vilas, coord., *Estado y políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas*, Venezuela, UNAM/Nueva Sociedad, 1995, p. 21). Según Pablo González Casanova, además, es claramente visible que la política neoliberal ha incrementado las transferencias en favor de los países centrales: "sólo por concepto de pago de servicios de la deuda las transferencias de la periferia al centro pasaron de 97 438 millones de dólares en el quinquenio que va de 1972 a 1976, a 775 654 mil millones de dólares en los cuatro años de 1992 a 1995; es decir, crecieron 796% (en Pablo González Casanova, "El neoliberalismo", en *La Jornada*, 9 de noviembre de 1998). Finalmente, transcurrida ya más de una década de aplicación de la política neoliberal en la mayoría de los países de América Latina, "el balance es negativo y a veces hasta desolador", no sólo por los costos socioeconómicos y políticos que ha significado, sino porque la ceguera en su seguimiento ha impedido la construcción de un modelo alternativo (Rina Mussali, *op. cit.*, p. 153).

nos de sus trabajos varias inconsistencias de la aplicación de su modelo en nuestro país.

Asimismo, los órganos de la Organización han ejercido cierta presión precisamente sobre los rubros más delicados para la política, la economía y la sociedad mexicanas.⁸⁸ Entre ellos, puede citarse especialmente la liberalización y privatización de los sectores estratégicos y la modificación de ciertas normas regulatorias, como en el tema fiscal, el federalismo y las políticas de competencia.

Ante estos costos es importante recalcar que nuestro país ha hecho uso en mayor o menor medida de “espacios de maniobra”. También, ha tratado de implementar, además de las políticas recomendadas por ella, otras que son más específicas de su realidad, de tal manera que se “neutralicen” las desventajas.⁸⁹ Sin embargo, vale la pena que el gobierno mexicano plantee más claramente sus intereses, para no caer en la tentación de aceptar pasivamente el enfoque de la OCDE en su totalidad. La Representación de México, por su parte, debería concentrar sus esfuerzos diplomáticos en las posibilidades de dotar de mayor flexibilidad a la Organización. Para esto último se requiere, nuevamente, de la aceptación de la situación real de México, en la que existe el consenso de la necesidad de una reforma estructural para atender las nece-

⁸⁸ Especialmente, la OCDE incluyó en sus recomendaciones la liberalización de pasivos de Pemex, de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de la banca nacional, es decir, los espacios de influencia económica y política más importantes para México (*ibid.*, p. 152).

⁸⁹ He ahí, por ejemplo, que sería ideal que la Representación siguiera tratando —incluso, más enérgicamente— de dar a conocer en las discusiones de los comités o del Consejo los temas interesantes para nuestro país, como la inclusión de los países en desarrollo, el tema de la biodiversidad y la necesidad de incrementar las relaciones comerciales en condiciones de igualdad. Lo mismo, debería seguir desarrollando y difundiendo el contenido antipobreza de sus políticas social y regional, que han sido particularmente interesantes para la misma Organización.

sidades del contexto internacional actual —que son, en parte, restrictivas—,⁹⁰ pero haciéndola lo más coherente posible con los verdaderos problemas y capacidades del país.

IV.3. CONCLUSIÓN SOBRE LA OCDE, MÉXICO Y SUS PROCESOS DE REFORMA ESTRUCTURAL

Si se estuviera buscando un concepto para dilucidar el carácter y la evolución de la participación de México en la OCDE, éste podría ser el de pluralidad: semejante ejercicio ha variado y dependido de un buen número de variables por parte de los dos actores dentro de la relación doble, especialmente según el tema o asunto en que se manifieste. Asimismo, los mismos objetivos buscados también han evolucionado pues, hoy por hoy, las razones por las que la OCDE interesa a México no son las mismas por las que antes le era útil, lo mismo que con respecto al interés de la OCDE hacia México.

La reforma de la OCDE ha contribuido de modo importante en la reforma estructural mexicana y viceversa, aunque fueron, en cada caso, solamente una pieza dentro de una cadena más amplia de cambios que se han estado sucediendo —con distintas manifestaciones, tanto en la Organización como en nuestro país en estos últimos años—, como una tendencia que seguirá en los años por venir.

La relación, empero, ha tenido costos que deben tenerse en mente. Si bien les ha ayudado a “adaptarse” a las circunstancias actuales de globalización, también ha hecho evidente que requieren, ambos, de un proyecto más claro. Por un lado,

⁹⁰ Después de todo ha sido claro, tanto para el gobierno mexicano como para los grupos de oposición, que es necesario continuar con las reformas institucionales internas para resolver problemas tales como la corrupción, la debilidad del banco central, la falta de eficiencia y transparencia en el gobierno, entre otros.

México dio un nuevo empuje a la Organización —al propiciar su reforma en aras de hallar una identidad más acorde con las necesidades de las relaciones internacionales actuales—, pero éste también la debilitó al empujarla a la dispersión en objetivos y actividades. Por el otro, si bien la Organización ha permitido a México ganar capacidades —cuando menos, nuestro país no tuvo que asumir costos de aislamiento, como otros Estados—, ésta también restringió en parte su margen de maniobra a partir de varios compromisos formales e informales que lo ligaron, más que nunca, al paradigma imperante.

De hecho, la OCDE ha sido un órgano “guía” para los cambios de política sucedidos en México que, tal y como señaló Carlos Hurtado en su momento, han demostrado más bien “coincidencia en la orientación general y [...] una búsqueda del consenso en las particularidades”⁹¹ dentro de la Organización. Si esta última ha podido, por tanto, condicionar la política interna y la política exterior mexicanas, también les puede llegar a dar más independencia. De la flexibilidad de la OCDE, pues, México podría, de saberla aprovechar, derivar ventajas muy interesantes y útiles.

⁹¹ Carlos Hurtado, art. cit., p. 303.

CONCLUSIONES DE LA RELACIÓN MÉXICO-OCDE: ¿CÓMO PROFUNDIZARLA?

La presente investigación se centra especialmente en el estudio de la participación de México en la OCDE a partir de dos niveles generales. El primero —discutido en el segundo capítulo— tiene que ver con el estudio de la capacidad de negociación y de la existencia o ausencia de un proyecto de política por parte de un país con peso relativo “medio”, México, en una organización dedicada casi por excelencia a la cooperación internacional; pero integrada tradicionalmente por los países considerados como los más ricos del planeta, la OCDE. El segundo —tratado en el capítulo tercero— partió de un análisis empírico de las acciones, las habilidades y las debilidades del gobierno mexicano a través de la interacción entre la Representación de México ante la OCDE y las dependencias del aparato público mexicano en este foro internacional en particular.

Hasta ahí se había dejado un tanto fuera de la discusión el trasfondo real de semejante relación, lo que se abordó hasta el cuarto capítulo —base y cúspide del trabajo completo— para con él “cerrar” la investigación. De hecho, el primero y el último capítulos tuvieron la utilidad de poner en “contexto” la participación de México en la OCDE dentro de los cambios globales que ambos actores sufrieron al término de la guerra fría y con sus consecuentes procesos de reforma estructural, todavía en proceso de desarrollo.

¿Cuál es, brevemente, la “relación detrás de la relación de una organización y un país que parecían no tener relación alguna”? Se dice generalmente que los miembros de la OCDE, hoy por hoy, ya no requieren tener capacidades económicas homogéneas —lo que, de hacerse de esta forma, eliminaría automáticamente la membresía de México. Al contrario, se subraya que lo que reúne a los países dentro del mismo foro internacional y de un solo “ánimo cooperativo” es que éstos comparten “valores comunes”. ¿Es esto cierto para el caso de México?

Puede concluirse en este trabajo que la OCDE y México comparten algo mucho más palpable que sus valores y que, además, su coincidencia fue producto de cambios estructurales en ambos más allá de su mera voluntad de acercamiento. Tanto una como el otro han vivido intensas transformaciones en los últimos diez años que los han llevado a procesos de apertura después de los cambios globales producto del fin de la guerra fría. Por un lado, con respecto a la Organización, más que el ingreso de México fue la existencia de un momento coyuntural en el que se vio favorecida por el mejor desempeño económico de sus países miembros lo que le permitió implementar una nueva ola de cambios. Por el otro, sobre México, más que pretender convertirse en miembro fueron las reformas estructurales a partir de los años ochenta, la negociación del TLCAN y las condiciones económicas— que hasta la crisis de 1994 parecían exitosas— las que dieron el ambiente propicio para pensar en la reformulación de las condiciones internas y de las relaciones internacionales del país, esta vez del lado de los países más influyentes.¹

¹ Según Leandro Arellano, el ingreso a la OCDE no fue una modificación de la política exterior mexicana: existían de antemano “coincidencias entre los objetivos y los propósitos de la OCDE con los principios que han sustentado y sustenta la política exterior de México” (Leandro Arellano, “El ingreso a la OCDE”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 29, junio-septiembre de 1994, p. 193).

Más tarde, tanto México como la Organización comenzaron a ser sujetos de coyunturas y cuestionamientos que, no obstante, reforzaron su relación y sus procesos de reforma. Finalmente, la OCDE ha sido sujeta a revisión en los momentos en que existe cierto “estancamiento económico” entre los países que la integran, pero precisamente es en ellos también donde recobra su importancia como foro de búsqueda de alternativas, soluciones y cooperación económica. El proceso de reforma en México, a pesar de las críticas a su casi completa asimilación del modelo neoliberal, se vio aún más reforzado después de la crisis de 1994, no solamente por la existencia del TLCAN sino como respuesta a la creciente dependencia de su capacidad productiva en el capital extranjero. No obstante, la oposición interna a semejante modelo se incrementó tras dicha coyuntura. Por tanto, puede decirse que la participación de México en la OCDE ha tenido consecuencias distintas para ambos actores internacionales y ha sido, en parte, catalizadora —en ningún momento “causa única”— de los cambios que el país y la Organización han experimentado.

El estudio de la relación entre México y la OCDE muestra que esta última no puede explicarse meramente como un ente dominado por una racionalidad técnico instrumental, sino como uno que responde a los cambios más recientes en el sistema internacional, destacando el ascenso de los temas sociales en las agendas políticas, el énfasis puesto en los aspectos de gestión eficiente dentro de los sistemas nacionales de política pública, y la mayor interdependencia entre los mundos desarrollado y en desarrollo. También se puede aseverar que la liberalización económica en nuestro país modificó la concepción de la formulación de su política a través de la “transnacionalización” de su agenda nacional —fenómeno que vinculó como nunca antes su política interna y su política exterior. La política exterior, en efecto, dejó a un lado

los principios que unían al Estado mexicano con los valores de otros países en desarrollo, ganando pragmatismo bajo el dictado de nuevas prioridades.

Todo ello llevó al inicio y al desarrollo de una relación doble entre un organismo que antes reunía solamente a los países desarrollados y un país que trató —sin éxito completo— de alcanzarlos. País y organización, pues, se reforzaron mutuamente en el nacimiento de esta relación que, no obstante, no estuvo completamente libre de contradicciones.

Vale la pena preguntarse, ahora, sobre la forma en que México ha recibido la influencia de la OCDE. Para ello, Carlos Hurtado —el primer representante— identificó desde el inicio de la relación *dos partes* dentro de la Organización que debían considerarse: una *técnica* —en la que recomendaba centrar los esfuerzos de la Representación, pues de ella podían derivarse las mejores prácticas de política pública, así como las ventajas de pertenecer a un foro junto a los países más industrializados del planeta—, y otra *política* —que provenía del origen de la OCDE en plena guerra fría y que no era conveniente para México ni siquiera tocar, ya que podía arrastrarlo a compromisos que serían difíciles de resolver e, incluso, podrían provocar rechazo interno hacia la participación en la Organización.²

En efecto, hay dos partes en las que, según esta investigación, se podría apreciar la incidencia real de la OCDE sobre

² Siguiendo la recomendación de Carlos Hurtado, la participación de México en lo que lleva la relación ha seguido criterios “pragmáticos”. Podría sugerirse, además, que la política pragmática a la que se ha hecho referencia —así como la confidencialidad en que se ha mantenido la Representación— han sido más bien la respuesta del gobierno mexicano a la ausencia de una posición definida. A pesar de que en 1994 estaba listo para ingresar después de todos los cambios iniciados en la década de los ochenta, lo anterior muestra que quizá no lo estaba aún para relacionarse con una institución de este tipo en términos institucionales y de recursos humanos.

México. La primera, *sectorial*, tiene que ver con las discusiones, actividades e intercambio de experiencias que se dan en cada tema dentro de los comités de la Organización. Así, lo que se hace evidente es que esta última tiene una estructura y un funcionamiento que la hacen única y sumamente flexible —y, por tanto, interesante para México—, ya que cada asunto se trata en un cuerpo diferente, de donde se derivan compromisos que varían mucho en grado de obligatoriedad y que, además, requieren de la aprobación de todos los países miembros para tener consecuencias bajo el principio básico del respeto a su soberanía. Si bien el beneficio o costo de pertenecer a la OCDE ha dependido del asunto específico que se trate y de la forma en que se negocie o discuta según la dependencia que se ocupe, también es cierto que México ha logrado obtener más beneficios que costos en términos generales: la labor periódica de evaluación de la Organización ha empezado a contribuir —muy incipientemente— a delinear un proyecto de política para el aparato público mexicano —aunque más en algunos sectores que en otros—, en aras de superar los cambios de administración producidos por la alternancia política o los traslapes intersecretariales. Cuando menos, es claro que se ha propiciado un mayor intercambio entre las instancias gubernamentales, así como la participación de otros actores —como el sector privado o el académico— para crear un espíritu de evaluación compartido y permanente.

Esto, a su vez, ha facilitado por mucho la tarea de delinear un proyecto para la Representación en el futuro próximo. No obstante, ella debería ser particularmente cuidadosa en aquellos asuntos que son sensibles tanto internamente como para el resto de los países miembros. También debería tratar de aprovechar al máximo las recomendaciones de política pública que la Organización pueda hacerle, aceptando una perspectiva crítica sobre los problemas del Estado mexi-

cano pero respondiendo con una actitud igualmente crítica y activa para dar a conocer los temas y las perspectivas que le interesan.³

La segunda parte para entender la incidencia real de la OCDE sobre México —según las conclusiones de este estudio— responde a un punto de vista más integral, es decir, al *enfoque* que le sirve de base y que, a su vez, se deriva de la historia y de la ideología de la Organización. En ésta, la institución evolucionó hasta centrarse, desde el fin de la guerra fría, en el neoliberalismo —aunque con ciertos matices importantes— y, poco después, en su vertiente neoinstitucionalista. No obstante, esta perspectiva, que no es ni ha sido nunca neutral —ya que responde, en el fondo, a los intereses de los países más influyentes del planeta, pero, más específicamente, a los grupos con mayor capacidad financiera—, ha sido negada hasta el día de hoy por la Representación, que prefiere “pensar” solamente en las políticas públicas recomendadas por la OCDE bajo criterios de “eficiencia” en el aparato público mexicano, sin considerar realmente cuáles son sus objetivos y efectos, además de a qué grupos y sectores beneficiarán y afectarán semejantes políticas.

³ En términos de la percepción que se tiene de las actividades de la OCDE para México, pueden encontrarse dos tendencias principales: una anti OCDE y otra pro OCDE. Sobre las primeras, son conocidas las críticas que se han descargado en contra del espíritu de la Organización y, más específicamente, de su metodología. Es cierto que, en sus análisis comparativos, es prácticamente seguro que México quedará en los últimos lugares —por ejemplo, en cuanto al nivel educativo medido en el programa de PISA, quedó en los lugares 34 y 35 de una muestra de 43 países. No obstante, es importante entender que la “intención” del trabajo de la Organización pretende animar debates internos, pero no señalar o excluir a sus países miembros. Los trabajos de la OCDE poseen, en efecto, un sesgo particular que no debe dejarse de lado, pero sí explicitarse para derivar las partes que son realmente útiles. Finalmente, sus trabajos están basados en estudios de alto nivel realizados por centenas de especialistas, quienes utilizan metodologías internacionalmente reconocidas.

Podría apuntarse que esta parte política, que corresponde precisamente a la que Carlos Hurtado aconsejaba dejar de lado por ser “costosa”, es la base que debería definir la participación de México en la OCDE: el gobierno mexicano no tiene por qué negar el aspecto político de la Organización, sino considerarlo siempre que toma una decisión relacionada con ella, en forma simultánea en que lo hace con respecto a los efectos sectoriales de la misma. En este nivel político ideológico, nuestro país —lejos de evitar el tema, como recomendó Carlos Hurtado—, debería reconocer que la OCDE no puede considerarse como una organización meramente técnica ni neutral. El que se haya tratado de negar esta realidad, quizá, ocasionó que México no entendiera completamente la naturaleza de las recomendaciones de la OCDE y que, por ello, no fuera totalmente capaz de predecir sus posibles efectos. Al contrario, el gobierno mexicano debería evaluar las recomendaciones de la OCDE en términos de beneficios y costos para un sector económico en específico y para el país en su conjunto. Sólo así, podría evaluar si la OCDE puede serle útil o no en cada tema e idear la forma de “neutralizar” el efecto negativo que cualquier decisión puede acarrear. En breve, la labor diplomática de México debería partir del reconocimiento de la OCDE como una institución diseñada según los intereses de los países industrializados —que prefieren a un México abierto y seguro para las inversiones—, pero también con características que la hacen flexible y que permiten a México dar a conocer las limitaciones del modelo económico que sustenta la Organización. Para ello, el país debería reconocer abiertamente que el modelo OCDE de política pública, aunque útil, no es completamente adecuado para sí, exponiendo su problemática como un país “abierto” económicamente, pero social y políticamente “cerrado”.⁴

⁴ México suele presentarse como un país moderno y confiable. Lo anterior, si bien le ha permitido captar capitales extranjeros, lo ha conduci-

La actitud en la que México aceptaría su condición verdadera se vería legitimada en el sentido de que los estudios realizados para nuestro país ya han mostrado y difundido algunas limitaciones del consenso liberal, especialmente como un modelo diseñado más bien para sociedades homogéneas —sin polarización socioeconómica—,⁵ que no existen en todo el mundo y que también presentan problemas. Con ello, México contribuiría más claramente al cuestionamiento de este “paradigma económico único”, en un ambiente en que la misma OCDE —el máximo foro de formulación de la agenda internacional en su aspecto económico— ya ha reconocido que el modelo neoliberal es incompleto. Yendo aún más lejos, México debería mostrar que las políticas de ajuste recomendadas por la Organización se han quedado cortas, pues no toman en cuenta a los sectores tradicionales que son los que generalmente resultan más desfavorecidos tras los cambios estructurales.⁶

El neoliberalismo ha sido capaz de modificarse y adaptarse a las circunstancias de cada momento, siendo la OCDE

do a adoptar posiciones defensivas o pasivas cuando percibe cierta crítica negativa por parte de la labor de algún órgano de la OCDE.

⁵ Según Carlos M. Vilas, “los modelos instrumentales de reforma y gestión pública han sido desarrollados en su enorme mayoría en sociedades que, además de la institucionalización del neoliberalismo como paradigma de reorganización social y conducción política, se caracterizan por una comparativamente grande homogeneidad cultural, amplio acceso a satisfactores sociales básicos, mecanismos relativamente eficientes de promoción y compensación social, y niveles relativamente altos de desarrollo educativo —producto todo ello de estrategias políticas de tipo socialdemócrata y del Estado de bienestar (en “El síndrome Pantaleón”, *Foro Internacional*, vol. 41, 3, julio-septiembre de 2001, p. 447).

⁶ En este sentido, podría aventurarse, la OCDE ha contribuido a agudizar la polarización mexicana entre el sector moderno —en el que se centran sus recomendaciones— y otro tradicional —en el que la Organización ha aceptado no saber exactamente qué recomendar.

uno de los principales foros en que se discuten sus problemas y sus soluciones. Por tanto, sería ingenuo pensar que, desde el seno de la Organización, México encontrará un modelo económico alternativo completamente adecuado para su realidad.⁷ Sin embargo, por su flexibilidad, ésta permitiría tratar distintos temas con diferentes enfoques —compartiendo las mejores prácticas—, por lo que daría la capacidad de proponer alternativas y experiencias interesantes para la realidad mexicana. Esto no supone, como diría Carlos Hurtado, concentrar la atención en la “parte técnica de la Organización, dejando de lado la política”.⁸ Al contrario, la primera debería quedar supeditada a la segunda. En esta lógica, desde el seno de la OCDE, México debería proponer más activamente otras perspectivas y solicitar la entrada de nuevos países latinoamericanos como miembros —pues éstos podrían ayudarle a defender intereses similares. En concordancia, debería continuar con la implementación de políticas a nivel interno que traten de neutralizar los efectos negativos del paradigma

⁷ La Organización provee soluciones a problemas y retos que no siempre corresponden a los que presenta México. Además, el bienestar del mundo en desarrollo no es por mucho el principal interés de los países influyentes. Debe recordarse que la OCDE nació del Plan Marshall, basado en el ideal estadounidense de cooperación para la reconstrucción europea, después de la debacle de la segunda guerra mundial. Ésta, no obstante, fulminó ciudades y economías completas, pero no así una infraestructura humana y cultural que le sirvió de base.

⁸ Finalmente, siguiendo a Carlos M. Vilas, “la frontera entre decisiones técnicas y decisiones políticas nunca es absoluta; pero la presentación de las cuestiones políticas como si se tratara de asuntos técnicos usualmente restringe la discusión sobre la política y sus objetivos a ámbitos reducidos —por su inserción en la estructura institucional de poder, o simplemente por el acceso desigual a la información, conocimiento y experticia, producto de las disparidades—, mientras que la explicitación de las dimensiones políticas abre el debate al conjunto de la ciudadanía interesada o afectada por las decisiones que vayan a ser adoptadas” (en Carlos M. Vilas, art. cit., p. 423).

neoliberal, especialmente hacia los sectores más desfavorecidos.⁹

En el fondo, la preocupación última de este trabajo fue la de evaluar las prácticas para que México pueda gozar de las mayores ventajas posibles dentro de la OCDE, minimizando en la medida de lo posible las desventajas. La conclusión básica es que, definitivamente, a diez años del ingreso nuestro país ha hecho suyos muchos más beneficios que costos como miembro dentro de la Organización. Sin embargo, de existir una participación mexicana más estratégicamente diseñada, la OCDE podría constituirse como un foro de discusión, negociación y difusión internacional de un proyecto nacional de políticas públicas que pudiese satisfacer un buen número —nunca la totalidad, mucho menos el origen— de las necesidades del país. Sin embargo, ello implica que la participación debería, al mismo tiempo, responder a un proyecto que lograra coordinar las posturas de las diferentes dependencias gubernamentales involucradas, lo que, paradójicamente, implicaría tener lo que la OCDE ofrece finalmente, es decir, un *aparato público mexicano eficiente*.¹⁰

⁹ El poder legislativo, cuando aprobó a Carlos Flores Alcocer como nuevo representante, señaló que “hace falta que el Ejecutivo Federal proporcione información relativa al programa de la SRE para la reapertura de la Representación Permanente de México ante la OCDE, en virtud de que se requieren garantías institucionales de que esta sede no volverá a ser cerrada por decisiones coyunturales incongruentes con las necesidades de la nación” (en Comisión Permanente, “Dictamen que ratifica el nombramiento del C. Carlos Flores Alcocer como Representante Permanente de México ante la OCDE”, *Gaceta Parlamentaria*, México, Senado de la República, 11 de junio de 2003).

¹⁰ La paradoja es la siguiente: para que la OCDE pueda constituirse realmente como un instrumento de política exterior y de política interna útil, se requiere del intercambio dinámico y transparente de la información. Para ello, exactamente, se necesitaría una administración pública eficiente de antemano, que permitiera que semejante flujo informativo se reforzara.

Aunque hasta ahora no exista realmente ni una política OCDE, ni un verdadero interés en ella, ya puede hablarse de algunas muestras de que semejante proyecto, con el paso del tiempo, ha comenzado a existir, aunque en una forma todavía incipiente.¹¹ México sigue aceptando en algunas ocasiones el liderazgo de otros con un papel reactivo, segmentado y pasivo, además de que ha mostrado poca capacidad para influir en la conformación de la agenda internacional, aunque hay casos claros, como el de política social, en que se ha conformado como un ejemplo interesante para los demás miembros.

El temor permanece, no obstante, en que la Organización logre incrementar la eficiencia del modelo económico dentro de México, con la implementación de sus recomendaciones en todos los cuerpos de la administración pública mexicana. De ser así y de no existir una perspectiva crítica en el país, esto podría acarrear el reforzamiento pernicioso de un *statu quo* que sería a vista de todos inocuo, pues significaría el seguimiento a un camino “delineado desde afuera”, la separación entre el Estado mexicano y su sociedad y, prácticamente, la polarización de los sectores económicos, al descuidar precisamente a los más afectados. La eficacia de la gestión pública requiere la consistencia del diseño de las políticas con los objetivos que se persiguen, por lo que semejantes “objetivos” deben responder a las necesidades reales del país. Esto, parafraseando a Mario Vargas Llosa, evitaría caer en la tentación de lo que Carlos Vilas denominó el síndrome

¹¹ Este avance en la formulación de un proyecto de política pública se pudo ver, por ejemplo, en la creación institucional favorecida por la OCDE, que ha favorecido una mayor congruencia entre el aparato público mexicano más allá de los cambios de sexenio. Especialmente, por ejemplo, cuando la Semarnap cambió a la Semarnat, la encargada de sus asuntos ante la OCDE recomendó mantener los mismos proyectos, lo que se logró finalmente (en entrevista con Veronique Deli, encargada de la Semarnat ante la OCDE, París, Embajada de México en Francia, 10 de marzo de 2003).

de Pantaleón, que podría llegar a convertirse en el paradigma de la gestión pública mexicana.¹² Finalmente, no debe olvidarse que, como el mismo Vilas señaló, “el entramado institucional del Estado y las modalidades de su desempeño guardan una relación de consistencia con la estructura socioeconómica y con la matriz del orden político”.¹³

México debe aprovechar el interés actual que la OCDE tiene en él —al considerarlo un caso de estudio excepcional para temas intersectoriales como la educación, el manejo de riesgos sistémicos y el combate al desequilibrio económico y como plataforma hacia los países latinoamericanos—, para proponer soluciones políticas alternativas y, así, insertarse más claramente en el mismo proceso de reforma estructural de la Organización. Finalmente, es el papel del Secretariado de

¹² Pantaleón Pantoja, uno de los personajes más originales de las novelas de Mario Vargas Llosa, fue destinado por el ejército de su país a administrar un servicio público de prestaciones sexuales dentro de un destacamento militar en la selva del Amazonas. Poco a poco y gracias al desarrollo de un excelente desempeño profesional y administrativo, implementó técnicas innovadoras de gestión, convirtiéndose en el gerente público “más eficiente y exitoso” hasta entonces. Semejante eficiencia, no obstante, solamente reforzó un orden de cosas absolutamente inicuo. Con esta historia, Carlos Vilas se refiere a que una buena administración o gestión pública no mejora los objetivos de las políticas a cuyos objetivos se desenvuelve, los que responden, en el fondo, a las configuraciones de poder específicas que le sirven de sustento. Por ello, México debe someterse a una autocrítica amplia en la que diseñe los objetivos reales que satisfagan las necesidades de su sociedad (Carlos Vilas, “El síndrome de Pantaleón”, *Foro Internacional*, vol. 41, 3, julio-septiembre de 2001, pp. 446-447).

¹³ *Ibid.*, p. 421. El peligro de una perspectiva “mercantil” para el Estado mexicano es evidente. Crecientemente, se trata de que éste sea rentable, a partir de la reducción del gasto público y de la contracción del déficit fiscal. El único gasto que no se reduce es, claramente, el servicio de la deuda externa. Así, la contracción “artificial” del gasto y del déficit se hace a expensas de erogaciones en los asuntos que coinciden exactamente con las primeras necesidades de la sociedad mexicana, es decir, la educación, la ciencia, los salarios y la salud.

la OCDE el de generar propuestas de política, pero no hay que olvidar que es a los gobiernos de los países miembros a quienes corresponde decidir qué clase de Organización prefieren para el futuro.

Con respecto al papel de la SRE, no es claramente identificable un interés real o una línea de política exterior que ayude a la delegación a mantener una postura congruente todo el tiempo, haciendo inevitable en ocasiones la falta de coordinación y de atención.¹⁴ Esto permite señalar que la OCDE no es prioritaria para la SRE —aunque, como dependencia gubernamental, podría servirle para ganar peso en el aparato público mexicano— y que ésta prefirió ceder parte de la influencia que podría tener a las Oficinas de Presidencia, un órgano que ha mostrado cada vez más interés en la OCDE y que puede constituirse como un actor clave para el futuro de la relación.¹⁵

Por mucho éxito o fracaso que tenga la reforma de la Organización y por mucho vigor que la participación de Mé-

¹⁴ Otra de las razones por las que México no ha podido aprovechar como podría los recursos de la Organización, ha sido la falta de preparación en parte del cuerpo de administración pública. Algunos funcionarios no pueden involucrarse en las discusiones o leer los documentos por motivos tan simples como el idioma. Según Mario López Roldán, la delegación envía a la SRE un promedio de 750 documentos y 50 publicaciones por semana. Por el contrario, sorpresivamente, nuestro país goza estadísticamente de una las más altas posiciones en cuanto a la utilización de los documentos OLIS (en entrevista con Mario López Roldán, antiguo representante alterno de México ante la OCDE, París, Embamex, 28 de marzo de 2003).

¹⁵ Hasta el momento, parece que el interés del gobierno mexicano por la OCDE ha retomado fuerza. Esto se ha manifestado no solamente en la reapertura de las oficinas —que se encuentran actualmente trabajando—, sino en el impulso a varias actividades relacionadas con la Organización en los últimos meses. Por ejemplo, en junio de 2003, el mismo presidente Vicente Fox inauguró la reunión de la OCDE llamada “Nueva Estructura de Desarrollo Local para América Latina” (visión estenográfica de los Comunicados de Presidencia de la República, México, 25 de junio de 2003), y en noviembre del mismo año, el secretario general de la OCDE, Donald Johnston, visitó México.

xico le haya dado, la OCDE está cambiando irreversiblemente, lo mismo que ha estado sucediendo en nuestro país. No se sabe todavía, sin embargo, si estos cambios de forma y fondo acabarán alejando a ambos actores internacionales o si, por el contrario, los ligarán para siempre. Lo que sí es un hecho es que, ahora, el país y la Organización se conocen más que nunca y están conscientes de que se necesitan uno al otro. Sin embargo, como Chris Brooks señaló, todavía queda por resolverse el principal dilema que estará en juego frente a los cambios de ambos actores internacionales: la forma “en que se comerciará la *soberanía* en un contexto de interdependencia”¹⁶ pues, en éste, no habrá otra opción más que la de redefinir semejante concepto como base de la fundación de los Estados para hacerlo más coincidente con las aspiraciones de la liberalización económica mundial.¹⁷ Este fenómeno contradictorio será aún más difícil de resolver para un país como México, cuyos contextos geográfico e histórico han hecho de su diplomacia un instrumento hasta cierto punto restrictivo, además de sumársele el gran esfuerzo que debería efectuar el país para “alcanzar” a sus contrapartes en términos de nivel de desarrollo y, por tanto, de capacidades.

¹⁶ Entrevista con Chris Brooks, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, OCDE, París, 1° de abril de 2003.

¹⁷ Según Jorge Domínguez, el problema de la soberanía durante los años noventa se hizo más complejo por todos los lazos de intercambio que ligan no solamente a los Estados entre sí, sino también a éstos con otros actores internacionales. En su opinión, “la soberanía dejó de ser un producto para consumo nacional y se convirtió en uno cuya inversión es necesaria para favorecer el desarrollo y el bienestar económico” (en Jorge Domínguez, “Ampliando horizontes: Aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá, *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/UNAM/FCE, 1998, p. 39). En este sentido, la sociedad mexicana aceptará a largo plazo este “intercambio” de soberanía por desarrollo, solamente si éste redundará en la mejora de sus condiciones.

FUENTES

1) ARTÍCULOS SOBRE EL INGRESO DE MÉXICO A LA OCDE

- Acosta, Carlos, "Los dólares de Clinton, el ingreso a la OCDE y el nombre de Zedillo, en la estrategia financiera de emergencia," *Proceso*, 908 (28 marzo 1994).
- Aguilar/Márquez, "México: ¿nuevo país desarrollado?" *Momento Económico*, vol. 75, 1994.
- Anguiano, Eugenio, "Relaciones mexicano-estadounidenses," *El Universal*, México, 29 de enero de 1997.
- Arellano, Leandro, "El ingreso a la OCDE," *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44 (julio-septiembre 1994), pp. 190-198.
- Córdoba Kuthy, Alfredo, "La pequeña y mediana industria en México," *Relaciones Internacionales, Cuarta Época*, vol. 70 (abril-junio 1996), pp. 121-123.
- Chapoy, Alma, "La OCDE: Mecanismo de presión para una mayor apertura," *Momento Económico*, vol. 75, 1994, pp. 1-7.
- Dorche, Jean Paul, "L'entrée du Mexique dans l'OCDE," *Bulletin de la Banque de France*, París, Supplément Études, 3er trimestre, 1994.
- Flores, Víctor Daniel, "El ingreso de México a la OCDE," *Comercio Exterior*, vol. 44, 5 (mayo 1994), pp. 517-523.
- Gómez, Eduardo, "Algunas consideraciones sobre los derechos y obligaciones de México como miembro de la OCDE," *Idea Económica*, febrero 1996.

- _____, "Conveniencia de la apertura y crecimiento del sector financiero mexicano," *Idea Económica*, mayo 1994.
- _____, "México en la OCDE," *Idea Económica*, noviembre 1995.
- INEGI, "El ingreso de México a la OCDE," *Revista Internacional del INEGI*, vol. VI, 2 (mayo-agosto 1994), pp. 10-17.
- Martínez, José Ignacio, "El ingreso de México a la OCDE: Respaldo a la política económica," *Momento Económico*, 75 (1994).
- Mergier, Anne Marie, "Córdoba Montoya gestiona en París el ingreso de México a la OCDE. Con base en las negociaciones del TLC, México aspira a entrar en el *Club de Ricos*," *Proceso*, vol. 4 (1992), pp. 45-52.
- _____, "¿Ira de los inversionistas europeos: El ingreso de México a la OCDE, la imposición de Washington, qué pasó con el mejor alumno del FMI?," *Proceso*, vol. 1 (1995).
- Vargas, Agustín, "México a la OCDE el 14 de abril," *Época*, 147 (28 marzo 1994).

2) TESIS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE MÉXICO Y LA OCDE

- Calvo, Esther, *México y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ante el desarrollo económico dentro de un esquema de globalización*, tesis de Maestría en Administración, México, Universidad Iberoamericana, 1997.
- Camacho, Marisol, *La importancia de Estados Unidos en el ingreso de México a la OCDE*, México, tesis de Licenciatura, México, ITAM, 1997.
- Campos, Elizabeth, *Importancia de pertenecer a la OCDE como perspectiva para la conformación de una zona de libre comercio entre México y la Unión Europea*, tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPys, 1997, pp. 80-90.
- Gallardo, Efraín, *El proceso modernizador en México: la relación con la Organización para la Cooperación y el Desa-*

- rrollo Económicos*, tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPys, 2002.
- Guajardo, Arturo, *Perspectiva de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, tesis de Licenciatura en Economía, México, UNAM-FE, 1996.
- Hernández Legorreta, Cutberto, *Los programas de ayuda al desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: un análisis*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1997.
- Hernández Santiago, Óscar, *Crítica al ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en el marco de la diplomacia económica externa bajo la administración salinista*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1996.
- Mercado García, Édgar, *La soberanía y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El caso del Estado mexicano*, tesis de Licenciatura. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Iberoamericana, México, 1994.
- Ochoa, Enrique, *El ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: repercusiones en la política exterior mexicana hacia los países en desarrollo*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Universidad Iberoamericana, 1996.
- Regalado, Dulce, *El ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos dentro del nuevo entorno internacional*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-ENEP Aragón, 1995.
- Velázquez, María, *La política exterior de México y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 1989-1994*, tesina de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPys, 2001.

Xelhuantzi, Adriana, *Importancia y perspectivas de la participación de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 1990-1995*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPYS, 1999.

3) ARTÍCULOS DE APOYO SOBRE LA POSICIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO

Abella, Gloria, "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural," *Relaciones Internacionales*, no. 62 (abril-junio 1994), p. 56.

Anguiano, Eugenio, "México y el tercer mundo: Racionalización de una posición," *Foro Internacional*, vol. XVIII, no. 1 (1977).

Cetré, Moisés, "Liberación comercial y neutralidad estatal," *Comercio Exterior*, vol. 44, 5 (mayo 1994), pp. 510-516.

Chase, Robert, "The Pivotal States," *Foreign Affairs*, vol. 75, 1 (enero-febrero 1996), pp. 33-51.

Domínguez, Jorge, "Ampliando horizontes: Aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos," en Mónica Vereá (coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/UNAM/FCE, 1998.

Fernández de Castro, Rafael, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: El caso de la cooperación intergubernamental," en Blanca Torres (coord.), *La política exterior de México: Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México, 1997.

González, Carlos M., "Mexico and the North American Gateway to Globalization," en *Voices of Mexico*, 44 (1998), pp. 43-46.

- González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de globalización," *Foro Internacional*, vol. 41, octubre-diciembre de 2001, pp. 619-671.
- Heredia, Blanca, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México," en H. Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Icaza, Antonio, "La política de diversificación: Una apreciación global," *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44 (otoño 1994).
- Larre, Bénédicte, "Resumen del Estudio Económico de México," *Este País*, 1^o de agosto de 2000, p. 12.
- Lozoya, Jorge Alberto, "México y la cooperación internacional," *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44 (julio-septiembre 1994), pp. 131-140.
- Suárez Dávila, Francisco, "Los países en desarrollo y el sistema financiero internacional: 25 años de esperanza, frustración y algunos logros modestos," Comercio Exterior.
- Vilas, Carlos M., "El síndrome de Pantaleón," *Foro Internacional*, vol. 41, 3 (julio-septiembre 2001), pp. 421-450.

4) BIBLIOGRAFÍA DE APOYO SOBRE LA GLOBALIZACIÓN Y EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN EN MÉXICO

- Anderson, Terry (ed.), *NAFTA and the Environment*, San Francisco, Pacific Research Institute, 1993.
- ANUIES, *Cincuenta Aniversario: Cooperación, movilidad estudiantil e Intercambio Académico*, México, 2000.
- Arellano, Jaime, *Consideración sobre apertura y globalización en México*, México, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, 2000.

- Bancomext, *México: Transición económica y comercio exterior*, México, Bancomext/ FCE, 1999.
- Buzo, Ricardo (et al.), *México frente al Tratado de Libre Comercio en la nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994.
- Castro, Álvaro, *El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea*, México, tesis de Licenciatura, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2001.
- CEPAL, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: 1999 Report*, Santiago, United Nations, 2000.
- Clavijo, Fernando (comp.), *Reformas económicas de México 1982-1999*, México, CEPAL, 2000.
- Houtart, François y François Polet (coords.), *El otro Davos: Globalización de resistencias y luchas*, México, Plaza y Valdés, 2000.
- Kahler, Miles (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- León, José Luis (coord.), *El nuevo sistema internacional: Visión de México*, México, SRE, c1991.
- Memedovic, Olga (ed.), *Multilateralism and Regionalism in the Post Uruguay Round Era. What Role for the European Union?*, Rotterdam, Kluwer Academia Publishers, 1999.
- Miller, Marian A. L., *The Third World in Global Environmental Politics*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Mussali Galante, Rina, *El desencuentro americano: México y Estados Unidos en la globalización*, México, Instituto Mora, 2000.
- Naciones Unidas, *Acción de la UNCTAD frente al reto del desarrollo: Programas de cooperación técnica de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (UNCTAD)*, Nueva Cork y Ginebra, UNCTAD, 1995.
- North, Douglas, *Instituciones, cambio y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

- Novelo, Federico, *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, UAM-Xochimilco, 2000.
- Pérez Bravo, Alfredo e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional: la dinámica internacional y la experiencia mexicana*, México, PNUD/SRE, 1998.
- Rivera, Miguel, *México en la economía global: Tecnología, espacio e instituciones*, México, UNAM, 2000.
- Rozenthal, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1993.
- Soros, George, *La crisis del capitalismo mundial: la sociedad abierta en peligro*, México, Plaza y Janés, 1999.
- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2003.
- Urquidí, Víctor (coord.), *México en la globalización: desarrollo sustentable y equitativo*, México, FCE, c1996.
- Vilas, Carlos M. (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas*, Venezuela, UNAM/Nueva Sociedad, 1995.
- Villarreal, René, *Liberalismo y reforma del Estado*, México, FCE, 1993.
- Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo xx*, México, FCE, 2001.
- World Bank, *World Development Indicators*, Washington, D. C., The World Bank, 1999.

5) BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

- Blair, David, *Trade negotiations in the OCDE: Structures, Institutions and States*, Londres, Kegan Paul International, Publication of the Graduate Institute of International Studies, 1994.

- Bonvin, Jean y Christian Morrison, *L'OCDE*, París, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je?, 1998.
- Brechin, Steven, *Planning Trees in the Developing World: A Sociology of International Organisations*, Johns Hopkins, 1997.
- Cohen, Elie, *L'ordre économique mondiale: autorités de régulation*, París, Fayard, 2001.
- Fontanel, Jacques, *Organisations économiques internationales*, París, Masson, 1995.
- Guirlet, Philippe, *Guide des organisations internationales: financement, multilatéralisme et développement*, 1995.
- Henderson, David, *L'accord multilatéral sur l'investissement: leçons d'un échec*, Groupe d'économie mondiale, Presses de l'Institut des Etudes Politiques de Paris.
- Madisson, Angus (dir.), *L'Amérique Latine, la région des Caraïbes et l'OCDE: Dialogue sur la réalité économique et les politiques possibles*, París, Collection Séminaires du Centre de Développement de l'OCDE, 1986.
- Williams, Marc, *International Organisations and the Third World*, Nueva York, Harvester, 1994.

6) ARTÍCULOS SOBRE LA OCDE

- Bonnetfous, Mark, "Organisation de Coopération et de Développement Économiques," *Défense Nationale*, vol. 51, 7 (julio 1995), pp. 107-112.
- Charranski, Henri, "L'OCDE au coeur des grandes débats économiques," en *Notes et études documentaires*, no. 5061 (1997), pp. 5-144.
- Fratanni, Michel, "International Organisations in a World of Regional trade Agreements: Club Theory," *World Economy*, vol. 24, no. 3 (marzo 2001), pp. 333-358.
- Henderson, Michael, "The OECD as an Instrument of National

- Policy," *International Journal*, 36 (otoño 1981), pp. 793-814.
- Julliard, F., "L'Europe et les États-Unis," *Commentaire*, vol. 24, no. 94 (verano 2002), pp. 295-337.
- López Moreno, Luis, "El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sus objetivos y prioridades para los 90," *Información comercial española*, no. 702 (febrero 1992), pp. 51-74.
- McDonnel, Ida y Henri-Bernard Solignac, "L'opinion publique et la coopération au développement dans les pays de l'OCDE," *Techniques financières et développement*, no. 64-65 (2001), pp. 5-14.
- Pacquement, François, "L' OCDE et l'évolution de l'aide par prêts," *Afrique Contemporaine*, no. 188 (1998), pp. 160-171.
- Sacerdoti, Giorgio, "La Convention de l' OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales," *Revue de droit des affaires internationales*, 1 (1999).
- SEP, *Carpeta Informativa de la OCDE*, México, D. F., SEP-DGRI, 7 de noviembre de 1994.

7) PUBLICACIONES DE LA OCDE

- Brinon, Jacques, "OECD/WTO joint action in the Doha Development Agenda," *The OECD Observer*, 235 (diciembre 2002).
- Bielawski, Jan, "Poland's Input into OECD Evolution," París, OECD, 2002 (documento en Internet).
- Centre de Développement de l'OCDE, *L'interdépendance mondiale: les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement*, París, OCDE, 1995.
- Development Center, *Challenges for the mid-1990's: The Development Center's Research Program for 1993-1995*, París, OECD, enero 1993.

- FATF, "Russia scratched from money-laundering list," *The OECD Observer*, 235 (diciembre 2002).
- Kohl, R. (ed.), *Poverty and Income Inequality in Developing Countries. A Policy Dialogue on the Effects of Globalization*, OECD, Development Centre, 2000.
- Larre, Bénédicte y Bernard Wacquez, "Spotlight on Mexico," *The OECD Observer*, vol. 188, 1994.
- Nicholson, Peter, "Maximizing the Impact of the OECD," París, OECD, 2003.
- O'Connor, D., *Economic Opening and the Demand of Skills in Developing Countries: A Review of Theory and Evidence*, OECD, Development Center, 149 (junio 1999).
- OCDE, "Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de 1960," en *Diario Oficial de la Federación*, 5 julio 1994, París, División de Prensa de la OCDE, 2001.
- , "Estrategia de la OCDE para el Desarrollo Ambiental durante la primera década del siglo XXI," *Reunión Ministerial del 16 y 17 de mayo de 2001*.
- , *Accord Multilatéral sur l'Investissement*, Rapport du CIME, París, mayo 1995.
- , *Ajustement et équité dans les pays en développement: Une approche nouvelle*, París, OCDE, 1992.
- , *Comunicados de la OCDE sobre las Reuniones Ministeriales*, París, OCDE, 2001 y 2002.
- , *Desarrollo regional y política estructural en México*, París, OCDE, Grupo de Trabajo del Comité de la Industria en Políticas de Desarrollo Regional, 1998.
- , *Estudio sobre el empleo: el empleo, bajo el prisma de la OCDE, 1950-1995*, París, OCDE, 1994.
- , *Estudio sobre Liberalización Comercial e Inversiones en México*, París, OCDE, 1994.
- , *Estudio sobre pesca en México*, París, OCDE, 1996.
- , *Estudios económicos de la OCDE*, México 1995, París, OCDE, 1995.

- , *Exámenes de las políticas nacionales de Educación: Educación Superior*, México, 1997.
- , *Examens des performances environnementales: progrès dans les pays de l'OCDE*, París, OCDE, 2001.
- , *Gobierno en transición: Reformas al sector público en países de la OCDE* (trad.), París, OCDE, PUMA, 1995.
- , *Introduction aux Codes OCDE de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes*, París, OCDE, 1995.
- , *Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Industrial de México*, París, OCDE, 1990.
- , *Investissement direct étranger: pays de l'OCDE et économies dynamiques d'Asie et d'Amérique Latine*, París, OCDE, 1995.
- , *OCDE en México*, México, OCDE, 1 (2001).
- , *OCDE*, París, División de prensa de la OCDE, 2001.
- , *Políticas agrícolas de México*, París, OCDE, 1997.
- , *Políticas de Ciencia y Tecnología de México*, París, OCDE, 1994.
- , *Recomendaciones de la OCDE para Ciencia y Tecnología*, París, OCDE, 1997.
- , *Reseña de las políticas de educación superior en México. Reporte de los examinadores*, Documento de trabajo, 29 de febrero de 1996.
- , *Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en administración*, París, OECD, 1996.
- , "Mexico 25 th Member of the OECD," *The OECD Observer*, vol. 188, 1994.
- , *Annual Report*, París, OECD, 2001.
- , *Annual Report*, París, OECD, 2003.
- , *Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services*, París, OECD, PUMA, 1998.
- , *Best practices Guidelines for Contracting out Governmental Services*, París, OECD, PUMA, 1997.

- , *Documents, Developing Environmental Capacity: A Framework for Donor Involvement*, París, OECD, 1995.
- , *Economic Cooperation into the Next Century*, París, OECD, 1997.
- , *Economic Outlook*, París, OECD, vol. 2002/2, 72 (diciembre, 2002).
- , *Economic Surveys: Mexico, 1994-1995*, París, OECD, 1995.
- , *Economic Surveys: Mexico*, París, OECD, 1992, 1993, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2002.
- , *Environmental Performance Reviews. Mexico: Conclusions and Recommendations*, OCDE, EPOC, 1998.
- , *Meeting of the OECD Council at Ministerial Level: A Synthesis*, París, OECD, 16-17 mayo 2001.
- , *Multilateral Agreement on Investment: State of Play in April*, París, OCDE, 1997.
- , *Multilateral Agreement on Investment: State of Play in October*, octubre 1997.
- , *Políticas de inversiones en América Latina y reglas multilaterales de inversiones*, París, OCDE, 1997.
- , *Principles of Governance*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, París, OECD, 1999.
- , *Territorial Outlook*, París, OECD, Territorial Development Service, 2001.
- , *The OECD Fiscal Transparency Guidelines*, París, OECD, PUMA, 2000.
- , *The OECD in the 1990's*, París, OECD, 1994.
- PISA, "Panorama de la Educación," *Indicadores de la OCDE*, París, OCDE, 2002.
- SEP, *Carpeta informativa OCDE*, México, SEP, 7 de noviembre de 1994.
- Sullivan, Scott, *From War to Wealth: Fifty Years of Innovation*, París, OECD, 1997.
- Valaskakis, Kimon, *Valaskakis Report*, París, OECD, 1999.
- Vinde, Pierre, *Vinde Report*, París, OECD, 1999.

8) DOCUMENTOS SOBRE LA REPRESENTACIÓN
PERMANENTE DE MÉXICO ANTE LA OCDE

- Delegación de México ante la OCDE, "Informe de la Representación Permanente de México ante la OCDE," París, Embajada de México en Francia, 2002.
- , "La participación de México en la OCDE," París, Embajada de México en Francia (inédito), 2001.
- , "Proyecto de comparecencia del Representante Permanente de México, Claude Heller, ante la OCDE ante la Comisión Legislativa," México, 2003.
- Hurtado, Carlos, "México y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico," en Bancomext, *México: Transición económica y comercio exterior*, México, FCE, 1997, pp. 297-326.
- López Roldán, Mario, "Informe sobre el estado de la Representación Permanente de México ante la OCDE," México, octubre de 2002.
- Suárez Dávila, Francisco, "Report of the Reform of the Program of Work and Budget," París, 15 de Julio de 1999.
- , "Report to the Council: Actions Concerning Asbestos and New Headquarters," París, 15 de julio de 1999.
- , "Informe de Gestión de la Representación Permanente de México ante la OCDE," París, OCDE, 15 de marzo de 2000.
- , "Whither the OECD: A New Members' View," París, OECD, 2000.
- Valija diplomática de la Representación Permanente de México ante la OCDE, París, Embajada de México en Francia, octubre-marzo de 2003.

9) DOCUMENTOS DE OLIS
(SISTEMA DE INTERNET DE LA OCDE)

Valija diplomática de la Representación de México ante la OCDE, París, Embajada de México en Francia, 1994-2003

Development Center Activities related to the preparation for the UN Financing for Development Conference," CD/AB(2001)4.

Estudio para trabajadores extranjeros y el reto para los países de la OCDE," (DEELSA/ELSA/WP5(2001/5).

Foreign Workers, Overview and Challenges for OECD Countries," DEELSA/ ELSA/WP5(2001/5).

Implementing the OECD DAC Guidelines on Poverty Reduction," PAC/AFF/ LMP(2002)13.

Nuevas formas de ahorrar con migrantes," DEELSA/CLSA/WP2/M(2002)1/REVI.

Peer Review: A Tool for Cooperation and Change," SG/LEG(2002).

Preparation of the 2003 Ministerial Council Meeting," CCNM/(2002)6/PROV.

Presentación de agenda de la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial del 29 al 30 de abril," C(2002)271.

Program of Planning and Evaluation of Policies: the INM," ECSS(2001)3).

Recommendations for Mexico in the Territorial Development Study," TDPC, DT/ TDPC(2002)20.

Relations of the Organization with the Civil Society: Opinion of Mexico," CES(99)22/REVI.

Report to Council by the Public Management Committee, Note by the Secretary General," C(99)171.

Programme de travail et budget 2000: projet de décision," C/PWB(99)99/2000.

10) SITIOS DE INTERNET

<http://www.radioformula.com>
<http://funcionpublica.gob.mx/ocde>
<http://rtn.net.mx/ocde/>
<http://www.arpenet.com>
<http://www.cairnsgroup.org>
<http://www.e-mexico.gob.mx>
<http://www.oecd.org/about/>
<http://www.oecd.org/media/publish>
<http://www.oecd.org/sge/ccnm.html>
<http://www.secofi-snci.gob.mx/Tratados/tratados/html>
<http://www.sre.gob.mx/ocde/delegacion.htm>
www.inegi.gob.mx
www.presidencia.gob.mx
www.sagarpa.gob.mx
www.semarnat.gob.mx
www.ssa.gob.mx

11) OTROS DOCUMENTOS

- Calderón, Gisela, "El ingreso de México a la OCDE: continuidad y coherencia con el neoliberalismo económico," México, seminario en El Colegio de México, 2002.
- Ramos, Gabriela, "La contribución de México en la OCDE," *Análisis XXI*, julio 1999, pp. 16-17.
- Villarreal, Óscar, "l'entrée du Mexique à l'OCDE," Travail de fin d'année dans le cadre du cours "Vie diplomatique et négociations internationales," DEA en Histoire du Monde Contemporain et des Relations Internationales, Paris I Panthéon-Sorbonne, 1995-1996.
- Zomosa, Andrea, "México y la OCDE: la convergencia," México, seminario en El Colegio de México, enero de 2001.

12) ENTREVISTAS

- Aurrecochea, Alejandro, funcionario del LEED, París, OCDE, 5 de marzo de 2003.
- Aussilloux, Vincent, profesor de comercio internacional, París, Instituto de Estudios Políticos de París, 14 de enero de 2003.
- Brooks, Chris, director de la División de Relaciones Públicas y Comunicaciones, París, OCDE, 26 de marzo y 1° de abril de 2003.
- Burgeat, Eric, director del CCNM, París, OCDE, 13 de marzo de 2003.
- Cattaneo, Oliver, funcionario de la OCDE y miembro del Grupo de Economía Mundial, París, Instituto de Estudios Políticos de París, 14 de enero de 2003.
- Córdova, César, funcionario de PISA, París, OCDE, 3 de marzo de 2003.
- Deli, Veronique, encargada de la Semarnat ante la OCDE, París, Embamex, 10 de marzo de 2003.
- García Williams, Alejandra, encargada de la SRE para los Asuntos Sociales de México ante la OCDE, París, Embamex, 18 de enero de 2003.
- Larre, Bénédicte, encargada de los *Economic Surveys* para México del Directorado de Economía, París, OCDE, 5 de marzo de 2003.
- López Bassols, Vladimir, funcionario del STI, París, OCDE, 28 de febrero de 2003.
- López Roldán, Mario, antiguo representante alterno de México en la OCDE, París, Embamex, 20 de noviembre de 2002, 6 y 28 de marzo de 2003.
- ODogherty, Ángel, encargado de la SHCP para la OCDE, París, Embamex, 20 de enero de 2003.
- Olvera, Tomás, director general de Organismos de Cooperación Económica y Desarrollo de la Secretaría de

Relaciones Exteriores, México, SRE, 29 de octubre de 2001.

Quesada, Patricia, encargada de la SE para la OCDE, París, Embamex, 28 de marzo de 2003.

Ramos, Gabriela, directora del Centro OCDE para América Latina, México, OCDE, 19 de octubre de 2001.

Rodrigo, Delia, funcionaria del CENM, París, OCDE, 20 de febrero de 2003.

Suárez Dávila, Francisco, antiguo representante de México en la OCDE, México, 1º de marzo de 2002.

Torres Córdova, Mauricio, encargado de los Asuntos Presupuestales de la Representación de México ante la OCDE, París, Embamex, 7 de febrero de 2003.

Villarreal, Óscar, funcionario de Recursos Humanos, París, OCDE, 20 de marzo de 2003.

West, John, Director de los *Foros OCDE del Comité de Relaciones Públicas*, París, OCDE, 24 de marzo de 2003.

13) NOTAS PERIODÍSTICAS

El Día

El Financiero

El Independiente

El Nacional

El Universal

Excélsior

Infosel

La Jornada

Milenio

Notimex

Novedades

Reforma

14) OTRAS FUENTES COMPLEMENTARIAS

- Conferencia de la OCDE sobre la instrumentación de la convención anticorrupción de la OCDE," París, OCDE, p. 1.
- Comisión Permanente, "Dictamen de ratificación de Carlos Flores Alcocer, designado Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de México ante la OCDE," en *Gaceta Parlamentaria*, no. 6, 11 de junio de 2003.
- Comunicados, México, Presidencia de la República, 1996-2002.
- Foro OCDE 2003, París, OCDE-PAC, 28 y 29 de abril de 2003.
- Informe de labores de Semarnat del primer semestre de gobierno," México, Semarnat, diciembre de 2000 a mayo de 2001.
- Intervención de la Delegación de México ante la 25ª Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y los Estados Miembros del G-77 y China, Nueva York, 16 de noviembre de 2001.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental," en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de junio de 2002.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, mayo de 1990.
- Valija diplomática de la Delegación de México ante la OCDE.
- Vandana Shiva, "The causes and implications of the failure of WTO Ministerial in Cancun," Research Foundation for Science, Technology and Ecology, 2003, en <http://www.can-cun2003.org>.
- Vilas, Carlos M., "El Estado en la globalización," conferencia impartida en el Seminario sobre el Mundo Actual, México, CEEIICH-UNAM, 13 de agosto de 1998.

GLOSARIO

CCNM	Comité de Cooperación con No Miembros
CERI	Centro para el Desarrollo e Innovación Educativa
CMCTI	Comité de Movimientos de Capital y de Transacciones Comerciales
Delegamex	Delegación de México ante la OCDE
Embamex	Embajada de México en Francia
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo
DAFFE	Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y Empresariales
DC	Centro de Desarrollo
DEELSA	Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Laborales
ELSAC	Comité de Asuntos Sociales y Laborales
EPC	Comité de Política Económica
EPOC	Comité de Política Ambiental
FATF (GAFI)	Grupo de Acción Financiera Internacional Contra el Lavado de Dinero
IEA	Agencia Internacional de Energía
LEM	Lineamientos de Empresas Multinacionales
MAI	Acuerdo Multilateral de Inversiones
NEA	Agencia de Energía Nuclear
PAC	Comité de Relaciones Públicas y Comunicaciones
PUMA	Comité de Administración Pública

TSPC	Comité de Políticas de Ciencia y Tecnología
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Inami	Instituto Nacional de Migración
Sopemi	Sistema de Observación Permanente de las Migraciones
OLIS	Sistema de datos en línea dentro de la OCDE
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
SFP	Secretaría de la Función Pública
SEP	Secretaría de Educación Pública
SE	Secretaría de Economía
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Pesqueros y Alimentación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
EDRC	Comité de Evaluación Económica y Desarrollo
IHME	Administración Institucional de Educación Superior
Capfece	Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas
PISA	Programa Internacional de Evaluación del Estudiante
LEED	Dirección del Programa de Desarrollo Económico y de Empleo a Nivel Local

ANEXOS

ANEXO A

Países miembros de la OCDE y fechas de su instrumento de ratificación:

ALEMANIA, septiembre 27 de 1961.	ITALIA, marzo 29 de 1962.
AUSTRIA, septiembre 29 de 1961.	JAPÓN, abril 28 de 1964.
BÉLGICA, septiembre 13 de 1961.	FINLANDIA, enero 28 de 1969.
CANADÁ, abril 10 de 1961.	AUSTRALIA, junio 7 de 1971.
DINAMARCA, mayo 30 de 1961.	NUEVA ZELANDA, mayo 29 de 1973.
ESPAÑA, agosto 3 de 1961.	MÉXICO, mayo 18 de 1994.
ESTADOS UNIDOS, abril 12 de 1961.	REPÚBLICA CHECA, diciembre 21 de 1995.
FRANCIA, agosto 7 de 1961.	COREA, diciembre 12 de 1996.
GRECIA, septiembre 27 de 1961.	HUNGRÍA, mayo 7 de 1996.
HOLANDA, noviembre 13 de 1961.	LUXEMBURGO, diciembre 12 de 1996.
IRLANDA, agosto 17 de 1961.	POLONIA, noviembre 22 de 1996.
ISLANDIA, junio 5 de 1961.	REPÚBLICA ESLOVACA, diciembre 14 de 2000.
NORUEGA, julio 4 de 1961.	
PORTUGAL, agosto 4 de 1961.	
REINO UNIDO, mayo 2 de 1961.	
SUECIA, septiembre 28 de 1961.	
SUIZA, septiembre 28 de 1961.	
TURQUÍA, agosto 2 de 1961.	

ANEXO B

Estudios Económicos: México

- 1992 Privatización
- 1993-94 Reforma Fiscal
- 1995-96 Crisis Financiera
- 1996-97 Políticas del Mercado Laboral
- 1997-98 Reforma del Sector Salud
- 1998-99 Mejoramiento de Ingresos Tributarios y el Sistema Bancario
- 1999-00 Eficiencia en el Gasto Público
- 2001-02 Reforma del Sector Financiero
- 2002-03 Política Fiscal y Reforma Estructural

ANEXO C

Estudios de política sectorial para México

- Inversión extranjera directa y desarrollo industrial en México; 1990
- Políticas nacionales de la ciencia y de la tecnología en México; 1994
- Liberalización comercial e inversiones en México; 1994
- Estudio sobre pesca en México; 1996
- Estudio sobre políticas nacionales de educación; 1996
- Estudio sobre política de competencia en México; 1997
- Estudio sobre reforma regulatoria en México: gas natural; 1997
- Estudio sobre políticas agrícolas en México; 1997
- Estudio sobre desarrollo regional y política estructural en México; 1997
- Estudio sobre descentralización e infraestructura en México; 1997

- Estudio sobre reforma regulatoria en México; 1999
- Estudio sobre educación superior; 1999
- Estudio de desarrollo territorial de México; junio 2002
- Perfil de política tecnológica en México; agosto 2002
- Estudios territoriales de México; febrero de 2003
- Rol de la política de la competencia en la reforma regulatoria en México; abril 2003
- Salud: indicadores OCDE 2003-nota sobre México; septiembre 2003
- Evaluación de desempeño ambiental; noviembre 2003
- Normatividad y políticas de competencia en México; abril 2004
- Atracción, desarrollo y retención de profesores efectivos; junio 2004
- Reporte nacional de educación del CERI; julio 2004
- Evaluación del sector turístico; agosto 2004

ANEXO D

Comités en los que México participa

Económicos

- Política Económica
- Exámenes de Economía y Desarrollo
- Asuntos Fiscales
- Cuestiones Monetarias y Tipo de Cambio
- Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales
- Movimientos de Capital y Transacciones Invisibles
- Pagos
- Seguros
- Mercados Financieros
- Comercio
- Política para el Consumidor

- Industria
- Legislación y Políticas de Competencia
- Acero

No económicos

- Asistencia al Desarrollo (sólo observador)
- Turismo
- Política Ambiental
- Administración Pública
- Agricultura
- Pesca
- Transportes Marítimos

Sociales

- Políticas Científicas y Tecnológicas
- Políticas de Información y Computacionales
- Educación
- Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales

ANEXO E

Órganos Autónomos y Semiautónomos en los que México participa

- Centro para la Investigación y la Innovación Educativa
- Centro de Desarrollo
- Agencia para la Energía Nuclear
- Agencia Internacional de Energía (sólo observador)
- Cooperación con Economías en Transición (sólo observador, pero en pocas ocasiones)
- Club de Sahel (sólo observador, en pocas ocasiones)
- Cooperación con las Economías No Miembro

ANEXO F

Actividades en que no participan todos los miembros

- Foro Megaciencia
- Programa de Acción Cooperativa sobre el Desarrollo de Empleo y la Economía Local
- Grupo de Acción Financiera Internacional
- Programa de Cooperación sobre Investigación en Transporte Carretero
- Programa Especial sobre Control de Químicos

ANEXO G

Programas descentralizados en que México participa con respecto a educación

- Estadísticas e Indicadores Educativos (INS)
- Programa de Manejo Institucional de Educación Superior (IMHE)
- Programa de Construcción de Escuelas (PBE)

Fuente: SEP, *Carpeta Informativa de la OCDE*, México, D. F., SEP-DGRI, 7 de noviembre de 1994.

La participación de México en la OCDE
se terminó de imprimir en julio de 2005
en los talleres de Carvajal, S. A. de C. V.
Av. Presidente Juárez 2004, Fraccionamiento Industrial
Puente de Vigas, Tlalnepantla, Estado de México.
Diseño de la portada de Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación Solar, Servicios Editoriales,
S. A. de C. V. Calle 2, núm. 21, San Pedro de los Pinos,
03800 México, D. F.
La edición estuvo al cuidado de la Dirección
de Publicaciones de El Colegio de México

En mayo de 1994, México se convirtió en el miembro número 25 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este acontecimiento fue sumamente controvertido tanto en el seno de la organización como al interior de nuestro país. La OCDE no había aceptado el ingreso de otros candidatos por más de veinte años y había concentrado sus actividades solamente entre sus miembros tradicionales. Asimismo, México se sumaba a lo que hasta entonces se consideraba como un “club exclusivo” que integraba a los países capitalistas más desarrollados del planeta. ¿Cómo se desenvolvió el inicio de la participación de México en la OCDE y en qué momento ambos actores internacionales se hicieron convergentes? ¿De qué manera fue posible que una organización hermética, y que hallaba su identidad en una tajante división del mundo según los niveles de desarrollo de cada Estado, aceptase la membresía de un país de menor desarrollo relativo? ¿Bajo qué restricciones México se alineó a los objetivos y valores de la OCDE y qué consecuencias se fueron derivando de lo anterior? Finalmente, ¿cuáles han sido a lo largo del tiempo los costos y beneficios reales de la participación de un país como México en una organización como la OCDE, así como la posición e influencia que cada uno ha manejado con respecto al otro? En la presente obra, la autora responde estas preguntas a partir de una evaluación sobre la incidencia que de 1994 a 2002 ambos actores tuvieron tanto hacia su contraparte como hacia el contexto internacional en su conjunto.

ISBN 968-12-1191-X



9 789681 211912

Centro de Estudios
Internacionales

 EL COLEGIO
DE MÉXICO