

DESARROLLO E INFLUENCIA DE LA OCDE EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN.

La OCDE en la definición de políticas económicas en España. OCDE y Constitución económica.*

*Juan Manuel Goig Martínez**

Sumario: 1.- GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: RIESGOS Y RETOS: 1.1.- *La afectación del principio democrático.* 1.2.- *¿La globalización es una amenaza para la democracia o un catalizador?* 1.3.- *¿Crisis del Estado y de la Constitución?* 2.- EL PAPEL DE LA OCDE EN UN MUNDO GLOBALIZADO: 2.1.- *Objetivos.* 2.2.- *Funcionamiento y ámbito.* 2.3.- *Organización y adopción de acuerdos.* 3.- LA ESPECIAL TRASCENDENCIA DEL PAPEL DE LA OCDE. LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA EN LA OCDE. 4.-EL PAPEL DE LA OCDE EN EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA: 4.1. *Dualismo Democracia Vs. Economía en la teoría de la OCDE. Influencia en la política democrática mundial.* 5.- LA INFLUENCIA DE LA OCDE EN LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA. OCDE Y CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA: 5.1.- *El modelo económico de la Constitución española de 1978.* 5.2.- *Sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la Constitución española.* 5.3.-*La OCDE en la definición en la política económica española.*

1.- GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: RIESGOS Y RETOS

El siglo XX ha sido caracterizado como el siglo del pueblo, pues ha sido el periodo histórico en el que se ha promocionado la democracia y los derechos humanos universales para el conjunto de la ciudadanía, extendiéndose su reconocimiento a todo ser humano, con independencia de su condición, creencia o género; e incluso en medio de la actual crisis del bienestar general, el pueblo continúa creyendo que es el protagonista principal del momento histórico.

Pero, sin rechazar las afirmaciones anteriores, la globalización ha determinado que en la práctica, las cosas sean muy diferentes.

El concepto de globalización es muy amplio y diverso, pero siempre que tratamos de buscar su mejor significado encontramos, junto a otros, un aspecto muy importante: la globalización es un proceso de intensificación de las interconexiones entre los diferentes sectores dentro del escenario mundial.

La globalización identifica un proceso no uniforme, contradictorio y complejo, mediante el cual, tanto desde el punto de vista político como desde el

* Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto: DER2013-48327-C3-1-R, "Constitución y mercado en la crisis de la integración europea, "RETOS INVESTIGACIÓN", Programa de I+D+i orientado a los retos de la sociedad (2014-2016), Ministerio de Economía y Competitividad, en el marco del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, que agrupa a tres Universidades: Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Deusto y Universidad Pablo de Olavide. Investigadores principales: José Luis GARCIA GUERRERO y María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN. Fecha de inicio del Proyecto: 01/01/2014. Fecha de finalización del Proyecto: 31/12/2016.

* Juan Manuel Goig Martínez es Profesor Titular de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). juanmgoig@der.uned.es

punto de vista económico, se observan profundos cambios en la estructura internacional contemporánea.

La idea más difundida sobre la globalización es la de una continua y creciente integración económica, política y cultural del mundo que, en la práctica, implica que hay fenómenos y procesos que afectan a todo el mundo de manera inmediata, incluso simultánea, es decir, de manera global.

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

La globalización sitúa al Estado y a las constituciones estatales bajo presión, forzando a los Estados a cooperar en el seno de organizaciones internacionales, y mediante tratados bilaterales y multilaterales. Funciones gubernamentales han sido transferidas a niveles superiores, y a los agentes no estatales se les está encargando la realización de funciones estatales tradicionales. El resultado de este variado fenómeno es que la gobernanza es ejercida más allá de los confines constitucionales de los Estados¹

Ante la política global actual, el Estado ha dejado de ser el actor principal. La diferencia entre política interna y externa de los países está desapareciendo cada vez más. Ante esta realidad, las políticas internas de las naciones tienen que adecuarse a la política internacional.

El siglo XX fue, en gran parte, el siglo de las naciones-Estado. Sin embargo, después de la II Guerra Mundial se asistió al despegue de la colaboración internacional para tratar de evitar conflictos bélicos y se pusieron los cimientos de un edificio jurídico de cooperación destinada a crear una legislación universal de derechos humanos y de coexistencia pacífica, legislación que en más de una ocasión entraba en conflicto con leyes nacionales. Además se ha desarrollado una tendencia a la actuación transnacional de las grandes empresas. Instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la UE, el G7, el G20, y otras entidades como la OCDE o la OMC, se han arrogado prerrogativas políticas al imponer condiciones, restringiendo, de esta manera, las opciones democráticas de los Estados en materia de política económica y social.

Desde el punto de vista político se producen cambios que se caracterizan por un proceso fundamental: la ampliación del número de actores internacionales que van más allá de los Estados y donde participan actores no estatales también. Esto no significa que el Estado desaparezca a corto plazo, pero tiene que convivir en un mundo con el cual se relaciona por varias vías, el mundo de los organismos multilaterales, y de las organizaciones transnacionales, denominado "la sociedad civil internacional.

En este mundo globalizado se constata que el poder ya ha cambiado de manos, o se ha repartido: ya no lo tienen solamente órganos políticos, ni está sólo basado en la soberanía del pueblo, sino que, en parte, lo detentan entes que se diluyen por momentos y que se vienen denominando *mercados*, *élites*,

¹ PETERS, A.- "Constitucionalismo compensatorio" en PETERS, A, AZNAR, M.J. Y GUTÉRREZ, I (eds).- *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág.209

comunidad internacional, etc, cuyas decisiones afectan a los Estados en su actividad política.

Ello ha llevado a considerar que la globalización capitalista y neoliberal choca con la democracia², y que su objetivo no es mejorar el funcionamiento de ésta última sino ponérselo fácil a los intereses comerciales y financieros que buscan acceder a los mercados a bajo coste, produciendo un "retroceso pacífico" de la democracia a favor de los mercados³. Según Camacho, "a la democracia, el ideal por el que millones de personas han dado su vida a lo largo de la historia, le ha surgido un enemigo más poderoso que cualquier dictador, que cualquier ideal totalitario y que cualquier ejército. Un enemigo que a, día de hoy, está ganando la batalla⁴." "Las democracias se debilitan gradualmente porque las grandes empresas, los bancos, los inversores especulativos, etc., han alcanzado un poder tan gigantesco que les permite imponer constantemente sus intereses sobre los del resto de la sociedad⁵."

Estas afirmaciones coincidirían con la afirmación de Habermas⁶ de que "*la democracia se está desmantelando en beneficio de intereses particulares*".

Como ha indicado Peters⁷, la globalización de los problemas, las relaciones y de las estructuras de poder económicos, políticos, militares y jurídicos pueden acarrear tres deficiencias democráticas en los Estados nación. Una primera deriva del hecho de que las actividades de los Estados tienen mayor alcance y son más extraterritoriales, por lo que las decisiones políticas afectan a gentes de otros Estados que no han participado en la elección de quienes adoptan tales decisiones. Un segundo aspecto, íntimamente relacionado con el anterior, es que los Estados ven reducido su poder para enfrentar y resolver los problemas por su cuenta, con la consiguiente pérdida de autodeterminación, y, por consiguiente, de soberanía y de democracia. Un tercer problema consiste en la falta de cualquier tipo de mandato democrático o de control de los órganos decisorios no estatales, con el consiguiente alejamiento del vínculo entre votantes y dirigentes.

Ya desde hace tiempo, Germani⁸, alertaba sobre las dificultades de supervivencia de la democracia por causas externas, es decir, por aquellas causas dependientes de las relaciones inevitables que cualquier Estado tiene con otros Estados. Incluso se ha afirmado que en la sociedad interestatal, la democracia está sometida a grandes transformaciones que pueden determinar su debilitamiento, o, en situaciones extremas, su desaparición⁹

Si la democracia es un modelo de gobierno en el que "el poder proviene de la voluntad de la comunidad, o en el que el orden social es creado por el

² Vid. AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2013) "El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado constitucional. Crónica política y legislativa del año 2012", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, p. 151 ss

³ Vid. FITOUSSI, J.P (2005): *La democracia y el mercado*, Editorial Paidós, Madrid.

⁴ CAMACHO, S. (2012): *La troika y los 40 ladrones*, La esfera de los libros, Madrid.

⁵ NAVARRO, V. Y TORRES LÓPEZ, J. (2012): *Los amos del mundo*, S.L.U. Espasa Libros, Madrid

⁶ HABERMAS, J. (2008): *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*. Katz Editores.

⁷ Op. Cit, págs. 228-229

⁸ Vid. GERMANI, L, y otros. (1985): *Los límites de la democracia*, Liguori, Nápoles

⁹ Vid al respecto la obra de REVEL, J.F (1983): *Comment les démocraties finissent*, Grasset, París.

pueblo"¹⁰, cuando el orden viene impuesto desde fuera, se desmantela su esencia. Si quienes están sometidos al ordenamiento jurídico han de ser partícipes en su elaboración, la democracia resulta incompatible con la heteronomía y solo se realiza mediante el autogobierno. «Considerada principio trascendental de organización de las sociedades, la globalización no casa bien con la democracia. Modifica el sistema equitativo que impera en los diferentes países sin que esa modificación haya sido objeto de una elección explícita claramente debatida. Restringe el espacio de las decisiones colectivas, de los seguros sociales, de la redistribución y de los seguros públicos en el momento mismo en que éstos se hacen más necesarios»¹¹. El principio representativo perdería peso frente al oligárquico.

Como ha afirmado Dahl, «debido a la desigualdad de recursos sociales, algunos ciudadanos obtienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones políticas y las acciones de gobierno. El resultado es que los ciudadanos no son iguales políticamente –ni mucho menos– y así, la fundamentación moral de la democracia, la igualdad política entre ciudadanos, se ve seriamente vulnerada»¹². Una función de los Estados de bienestar fue precisamente corregir esa anomalía mediante políticas que facilitaran la igualdad de oportunidades, favoreciendo la condición de ciudadano.

En este orden, ya se ha indicado cómo el Estado Social democrático de Derecho ha ido quebrando como consecuencia de la globalización, y así, el principio democrático ha ido cediendo mediante la toma de decisiones en sede intergubernamental, a veces de manera autoritaria; el Estado de Derecho ha cedido ante la flexibilización jurídico-privada de procesos y relaciones; el Estado social, potenciando la individualidad de la persona y su pérdida de igualdad, y, en definitiva, el Estado ha cedido ante Tratados y Organismos, de dudosa legitimidad constitucional, que fijan nuevas relaciones de poder¹³.

Rodrik plantea¹⁴ un famoso "trilema": no cabe tener a la vez hiperglobalización, democracia y soberanía nacional. Solo se pueden compartir dos de las tres: la mezcla de Estado nación e hiperglobalización debilita la democracia para facilitar la globalización; la amalgama de hiperglobalización y democracia exige renunciar a la soberanía nacional y globalizar la democracia; y la suma de Estado nación y democracia obliga a desistir de la globalización profunda para reforzar la legitimidad democrática. La primera opción es lo que hay. Aunque sea justo alentar el cosmopolitismo y reclamar la democratización de los organismos supranacionales, una legislatura global con Consejo de Ministros es, a día de hoy, una fantasía -la Unión Europea constituye un ejemplo de sus dificultades-. Rodrik es partidario de la tercera opción. A su parecer, los problemas actuales surgen de un exceso de globalización que no se ha gestionado adecuadamente, y reclama un cierto regreso al sistema de Bretton

¹⁰ KELSEN, H. (2006): *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Madrid.

¹¹ Op. Cit.

¹² DAHL, R. (2004): "La democracia", en *POSTData* nº 10, Diciembre/2004, págs. 11-55 Originalmente publicado en *Encyclopaedia Britannica* (edición 2004), que ha autorizado su reproducción aquí. (Traducción de Silvina Floria, revisada por Encyclopaedia Britannica)

¹³ LÓPEZ PINA, A y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2002): *Elementos de Derecho Público*, Madrid Marcial Pons, págs. 15 y ss

¹⁴ RODRIK, D. (2011): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, New York: W. W. Norton & Company, Antoni Bosch editor en español, Barcelona



Woods¹⁵, al menos en lo relativo al control por los Estados de los movimientos de capital.

La integración económica internacional parece más ventajosa que el aislamiento, dentro de unos límites razonables, pero la globalización puede ser una coartada para beneficio de unos pocos. En todo caso, los procesos de integración plantean problemas a la democracia, cuyas acusadas deficiencias se exacerban al traspasar las fronteras nacionales. De un lado, la dinámica de las relaciones económicas internacionales trasciende la capacidad de los Estados nacionales; de otro, está por ver de qué forma pueden sobrevivir a ese reto el autogobierno y la democracia.

1.1.- *La afectación del principio democrático.*

La democracia en las sociedades capitalistas significa algo muy diferente de lo que representó originariamente. Las relaciones sociales, la naturaleza del poder político y su relación con el poder económico, y la forma de la propiedad han cambiado¹⁶.

El poder social ha pasado a las manos del capital, no sólo en razón de su influencia directa en la política, sino también por su incidencia en el mercado de trabajo y los recursos, así como también en los dictados del mercado. Esto significa que la mayoría de las actividades de la vida humana quedan fuera de la esfera del poder democrático y de la rendición de cuentas.

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

El viejo terreno de las luchas políticas ya no está en juego a causa de la globalización. El poder está en todas partes y en ninguna, es un "no-lugar". Y debido a que no hay puntos tangibles de concentración no puede existir realmente un contrapoder¹⁷.

¹⁵ Los acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, realizada, entre el 1 y el 22 de julio de 1944.

Se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. Bretton Woods trató de poner fin al proteccionismo del período 1914-1945, que se inicia en 1914 con la Primera Guerra Mundial, considerando que para llegar a la paz tenía que existir una política librecambista, donde se establecerían las relaciones con el exterior.

En los acuerdos también se decidió la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, usando el dólar como moneda de referencia internacional. Dichas organizaciones empezaron a funcionar en 1946. Por último, Bretton Woods aportó el acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Esta medida supuso un revés para quienes aspiraban a conseguir un organismo mucho más poderoso que regulase el comercio internacional. En 1995, el proceso culminaría con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹⁶ Vid. MEIKSINS WOOD. E. (2006): *Estado, democracia y globalización*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

¹⁷ Desde la izquierda anticapitalista, algunos creen que el Estado-nación, que solía ser la arena principal de las políticas democráticas, está abriéndose camino a la globalización, de modo que tendríamos que encontrar alguna otra posibilidad de oponernos al capital que es el verdadero "poder" en el mundo globalizado. HARDT, M Y NEGRI, A (2002).- *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.

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

La globalización imprimió en las democracias la concepción de los intereses privados como beneficiarios a la sociedad. En las democracias el principio de ciudadanía implica soberanía popular y ésta supone participación ampliada y variada. Fenómenos como la desesperanza política en los partidos políticos, el absentismo electoral, la corrupción, el fraude fiscal, la falta de debate público ciudadano son síntomas de la inexistencia de la praxis ciudadana, relacionadas a las carencias de identidades y de ausencia de Estado. Las democracias actuales se corresponden al modelo de Schumpeter¹⁸: son democracias del mercado.

1.2.- ¿La globalización es una amenaza para la democracia o un catalizador?

Los argumentos que se inclinan por la amenaza de la globalización se sostienen en la idea de que la democracia es una parte esencial de la autonomía del Estado. Sin embargo, en un mundo cambiante podríamos separar estos dos conceptos. Que la soberanía del Estado no sea lo que una vez fue no invalida la importancia de la democracia; más bien implica que la democracia atraviesa un proceso de transformación y se está convirtiendo en algo que encaja con mayor facilidad en el orden mundial actual¹⁹.

Ciertos sectores destacan cómo la manera segura de «salvar» la democracia pasa por extender su definición más allá de su relación con el estado-nación. En este sentido, la globalización y la democracia han de establecer una relación simbiótica, en la que si no crecen a la par, finalmente se separarán. El impacto de esta correlación da lugar a una comunidad política que trasciende los límites de los Estados y une a personas, independientemente de su nacionalidad, para crear un mundo globalizado²⁰.

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

Conviene preguntarnos entonces si vivimos en democracia, y qué entendemos por democracia en la actualidad.

La democracia no nace del Estado de derecho sino del respeto a unos principios éticos —libertad, igualdad, justicia— en nombre de la mayoría sin poder y contra los intereses dominantes. Hay dos maneras diferentes en que puede ser definida la democracia: por su *sustancia* —derechos fundamentales,

¹⁸ Vid. SCHUMPETER, J.A.- *Capitalismo, socialismo y democracia* (2 vols.) Página Indómita, Barcelona, 2015. Prólogo de Joseph E. Stiglitz Traducción de José Díaz García y Alejandro Limeres. También del mismo autor: *Historia del análisis económico*. Editorial Ariel, Barcelona, 2012.

¹⁹ HELD, D. - *Models of Democracy*, Stanford University Press, 1987. También *La democracia y el orden global: Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, 1997. En el mismo sentido *Globalization/Anti-Globalization* (con A. McGrew) 2000 (2002); segunda edición revisada en 2007

²⁰ BARTELSON, J. (2004): "Facing Europe: Is Globalization a Threat to Democracy?" en *Scandinavian Journal of Social Theory*, Volume 5, Issue 1, 2004, págs. 47 a 60

ciudadanía, representatividad—; y a partir de sus *procedimientos* —la libre elección regular de los gobernantes, entre otros-.

La democracia, además, se caracteriza por la existencia en su seno de tres dimensiones, que actuarán de forma conflictiva en el caso de que uno de ellos prevalezca sobre los demás en la sociedad: la unidad de un conjunto político, el cual deberá tener un grado de *representatividad en la sociedad*; la garantía de los *derechos fundamentales* de los individuos, y el fomento de que los individuos se sientan *ciudadanos*.

La yuxtaposición de éstas no es una condición directa para el establecimiento de dicho sistema, ya que esto no da cuenta del principio central de poder y legitimación existente en el proceso de interrelación de cada una; y, en segundo lugar, de la clara separación de los dos mundos que la integran, a saber: el Estado y la Sociedad Civil²¹.

En una sociedad que se precie de poseer este sistema político no cabe la imagen de unanimidad y homogeneidad, sino la pluralidad de actores políticos, autonomía, y el papel que tendrán en la democracia las relaciones sociales. Por ello, una sociedad política que no reconoce esta pluralidad de las relaciones y los actores sociales no puede ser democrática, aun si, (...) el gobierno o el partido en el poder insisten en la mayoría que los apoya y, por lo tanto, sobre ese sentido de interés general.²²

La "globalización" ha sido observada, ante todo, como una re-concentración de la autoridad pública mundial, en rigor una re-privatización del control de la autoridad colectiva, que ha creado una trama institucional interestatal, que tiende a operar como un gobierno mundial, cuyo resultado se considera que es la des-nacionalización y des-democratización de los Estados

La democracia debe de ser reinventada, mediante tres pilares principales: la forma estatal democrática nacional existente debe de cambiar; las diferentes naciones cooperan en muchas entidades que los diferentes Estados han acordado (Tribunales de Justicia Internacionales, Convenios sobre Derechos Humanos, Organismos Internacionales etc.), y la necesidad de la democracia estatal, puesto que únicamente ella otorga la necesaria legitimidad para las negociaciones internacionales²³. Ahora, más que nunca, es fundamental la vigencia de una democracia basada en valores éticos, que la convierta en una forma de vida y no solamente en una forma de gobierno. La necesidad de transparencia está implícita en el concepto de vida decente y de democracia, y debe estar vigente en todos los actos de la globalización.

Los principios tradicionales de la democracia política son el sufragio universal, el pluripartidismo, la existencia de un Estado de derecho, las libertades básicas, la garantía de los derechos humanos y el gobierno de las mayorías, y el control y respeto de las minorías. Es fundamental mantener estos principios básicos, pero sólo se pueden consolidar si se avanza hacia la democracia económica y social, si se tienden a resolver las grandes desigualdades, la exclusión social, la marginalidad, la violencia, si se avanza hacia el desarrollo de los Estados. Avanzar en esta dirección hacia objetivos de igualdad de

²¹ Vid. TOURAINE, A. (2014): *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.

²² TOURAINE, A. (2012): *Crítica de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2012, pág. 43

²³ Vid. ULTRICH, E. (2014): *Plan de acción de la política global*, World Future Council, Hamburg.



oportunidades económicas, sociales y políticas para el logro de la plenitud del desarrollo humano, requiere cambios estructurales de carácter económico, social y político. Los cambios requieren nuevos criterios y nuevas prioridades con respecto a las vigentes en la actualidad. Pero no hay cambios de conducción si no se transforma el Estado, lo que a su vez requiere de cambios sociales y políticos. Los cambios sociales pasan por la necesidad de nuevos actores, con fuerte dinamismo y compenetrados con la necesidad de avanzar hacia modelos alternativos a los vigentes; pasan por alianzas sociales básicas y nuevas formas de participación ciudadana. Es imprescindible para gobernar la globalización y desarrollar una política de inclusión un orden internacional democrático y desarrollado.

Uno de los principales actores dentro del marco de la globalización son los organismos internacionales. Las organizaciones intragubernamentales son de gran importancia a nivel mundial, ya que son los foros donde se tratan de resolver y analizar los problemas de la actualidad, cuya actividad principal es redactar resoluciones y recomendar a las naciones que las sigan y las apliquen en su política exterior.

En el mundo globalizado, ¿la democracia ha de ser sostenida por estructuras de poder, organismos y organizaciones transnacionales?

En la globalización política reside el avance contemporáneo de la idea de la democracia, en una forma que superando la representación llegue a una democracia distinta.

La globalización imprimió en las democracias la concepción de los intereses privados como beneficiarios a la sociedad. En las democracias, el principio de ciudadanía implica soberanía popular y ésta supone participación ampliada y variada.

Hay una crisis institucional que nosotros conocemos con dos patologías: la representación, en que los representados nos sentimos muy distantes de nuestros representantes; y la patología de la participación, en la que no participamos en la toma de decisiones.

No hay democracia sin participación y no hay participación sin condiciones de participación. Tenemos que articular democracia local con nacional y global para desarrollar la democracia. La democracia representativa se ha tornado demasiado vulnerable a los intereses del mercado económico y político, cada vez más contiguos. La democracia participativa aporta otros valores de cooperación, y de solidaridad.

Las relaciones de poder globalizadas quitan relevancia a las instituciones nacionales de la democracia parlamentaria y representativa.

Instituciones transnacionales como la ONU, la OTAN, la OMC, la UE, la OCDE y otras, se encargan de establecer normas y reglas de juego en un marco cada vez más globalizado. Todo esto son tendencias que van en el sentido de la globalización, en claro detrimento de la soberanía nacional. Muchas de las importantes decisiones que afectan a los ciudadanos no pasan por el Parlamento, no pasan por los partidos, sino que pasan por otros actores.

Las consecuencias de estas transformaciones podrían ser dramáticas para la democracia que, en cualquiera de sus variantes, tiene la nación-Estado como marco de referencia. Cuando las decisiones se toman a un nivel internacionalizado, alejadas de las bases sociales, la participación ciudadana

necesariamente disminuye y, a la vez, se acentúa la desconfianza hacia los dirigentes políticos. Es patente en este caso el desfase entre los sistemas establecidos de toma de decisiones políticas y los nuevos órganos políticos transnacionales, cuya actuación tiene cada día más efectos en la vida de las naciones y de los individuos.

Entonces, el mayor desafío para la democracia bajo la globalización será, precisamente, fortalecer la democracia en los estados nacionales, ya que si los gobiernos son fuertes, los organismos supranacionales serán fuertes. Como indica Rodrik²⁴, para que la globalización produzca beneficios económicos para toda la sociedad en general, aquella necesita de democracias nacionales fuertes.

En el ámbito internacional, fundamental en los procesos democráticos globalizadores, se defienden valores materiales que orientan la colaboración internacional de todos los Estados y que han de ser realizados a través de esta colaboración: la dignidad, los derechos humanos, la paz, la igualdad en todas sus vertientes, la justicia, la tolerancia y el progreso económico y social. Todo en beneficio de un interés común y en defensa de los pueblos, que tienen que mantener unas relaciones amistosas al objeto de que la cooperación internacional sea capaz de resolver problemas internacionales de carácter político, económico, o humanitario, y para promover el respeto y fomento de los derechos humanos.

En la globalización política, la soberanía estatal está siendo gradualmente completada, aunque no sustituida, por estos valores y principios que hemos indicado anteriormente: dignidad, derechos humanos, seguridad humana, interés común, sin que ello implique que la soberanía estatal no siga cumpliendo un papel importante, pero sí que ha sufrido importantes modificaciones, como cada uno de los principios constitucionales, y los propios Estados.

1.3.- *¿Crisis del Estado y de la Constitución?*

La globalización plantea retos y oportunidades. En el ámbito de la gobernabilidad democrática el reto es grande: en un contexto globalizado, el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular se vuelven principios problemáticos²⁵

Todo estos elementos han empujado con fuerza un enfoque complementario, que debe actuar en paralelo al enfoque tradicional del fortalecimiento institucional, y es el enfoque basado en derechos, según el cual se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. El principal aporte que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo es la vinculación de los derechos con el empoderamiento de los sectores excluidos y el fortalecimiento de los

²⁴ RODRIK, D. (2011): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, New York: W. W. Norton & Company, Antoni Bosch editor en español, Barcelona

²⁵ OCDE (2002) Development Cooperation Review: SPAIN OCDE (2006), CAD/GOVNET Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development, OCDE París OCDE (2006), CAD/GOVNET The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice, OCDE París OCDE, (2006), Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, experiences and challenges, París OCDE (2004), Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, Policy Brief, París

mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la "infraestructura institucional" internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos.

Este enfoque no excluye al Estado de sus responsabilidades respecto al reconocimiento de derechos y libertades, más bien al contrario. Como plantean algunos autores, las estrategias para el empoderamiento de los sectores excluidos no deben concentrarse solamente en el fortalecimiento de la sociedad civil, sino también en el desarrollo de las instituciones del Estado²⁶.

Esta es la posición que fue asumida en la Declaración del Milenio que resalta la necesidad de no escatimar esfuerzos para promover la democracia y fortalecer el Estado de Derecho, así como respecto a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo. También es la posición de la Comisión Europea, según la cual gobernabilidad es el derecho de los ciudadanos a un camino hacia el desarrollo sostenible²⁷.

No podemos obviar que la autoridad del Estado depende no sólo del carácter formal de su autoridad, sino también del contenido de su actuación: por esto debemos distinguir entre una "legitimidad formal y una legitimidad sustantiva de la autoridad estatal", o en términos más clásicos, remitirnos al debate entre legitimidad y eficacia²⁸

Todo esto determina que para que exista una democracia de calidad sea conveniente prestar atención no sólo a las instituciones que son legítimas ante la sociedad, desde un punto de vista formal o procedimental, sino también a instituciones y procesos que conduzcan a fortalecer la legitimidad sustantiva y en la que participan todos los actores del proceso político²⁹.

Es necesario incentivar a la sociedad civil para participar en el proceso de las reformas políticas y en la elaboración de las políticas públicas, especialmente en lo relativo al control, la fiscalización y la rendición de cuentas como elementos que guían ese interés.

La promoción de la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover desarrollo exige la consecución de unos objetivos específicos³⁰: fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social: fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos; promover la participación ciudadana, y la promoción de la democracia participativa, representativa y el pluralismo político.

El Estado ha dejado de ser el principal promotor de desarrollo. Actualmente sus funciones son como regulador y vigilante de este proceso, sin

²⁶ Vid. ABRAMOVICH, V. (2006): "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile

²⁷ La Comunicación de la Comisión Europea "La Gobernabilidad en el Consenso Europeo: hacia un enfoque armonizado" aborda este enfoque desde una perspectiva multidimensional, incluyendo los aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales. COM 2006, 421 final, Governance in the European Consensus on Development: Towards a harmonised approach within the European Union., 30 de Agosto de 2006

²⁸ O'DONNELL, G. (Ed.) (2004): *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Univ. of Notre Dame Press.

²⁹ Vid. GRINDLE, M. S. (2005): *Good Governance Revisited*, Harvard University, Nueva York

³⁰ Vid. LOMBARDO, M. A. (2006): "¿Una voluntad colectiva de cambio? Partidos políticos y cooperación internacional". *QUORUM*, otoño. Revista Iberoamericana, Universidad de Alcalá.

embargo, el Estado debe de entrar en coordinación con los demás actores globales - empresas y organismos internacionales-, para lograr el desarrollo o para lograr ser el promotor principal de éste.

Muchos de los autores que se han ocupado del tema de la globalización han llegado a una conclusión: ya que este fenómeno tiene un carácter supranacional, es inevitable que el poder político olvide su estructura actual, marcada por el Estado-nación; para dar origen a organizaciones supranacionales que puedan ejercer adecuadamente el poder político

No se puede negar que mediante la transferencia de decisiones políticas a sujetos ajenos al Estado, se produce un vaciamiento de la vinculación que existe en el Estado constitucional entre pueblo, nación y poder estatal soberano, de manera que se modifican las funciones constitucionales que hasta ahora se daban por supuestas y se provoca una mutación funcional del Estado. El Estado que negocia en el ámbito internacional transfiere decisiones políticas a niveles con los que el individuo ya no establece una relación que genera identidad, como ocurría con el pueblo o la nación, y en la formación internacional de rondas negociadoras colaboran en la adopción de dichas decisiones, ya no solo los Estados, sino también personas cuya legitimación democrática se apoya en grupos sociales diferentes, por lo que el Estado soberano ya no adopta sus decisiones bajo la responsabilidad exclusiva de su mayor gloria y provecho³¹.

La participación del Estado en los procesos globalizadores ha determinado que los Estados quedan lejos de controlar las decisiones, y sus competencias pueden quedar difuminadas en una red global de actores públicos, e incluso privados, con lo que se altera la clásica relación que se producía en el Estado social y democrático de Derecho. Pero ello no implica la desaparición del Estado constitucional en la sociedad global, sino su transformación. El Estado sigue y debe seguir siendo la auténtica magnitud de referencia y de refugio. Su mayor o menor importancia dependerá, fundamentalmente, del equilibrio entre las tareas locales, regionales, nacionales y transnacionales y entre las correspondientes competencias e instituciones³².

Como ha indicado Walter³³, cualquiera que sea la posición que se adopte en las reflexiones sobre el papel estatal en el proceso globalizador, apenas cabe discutir que el mundo se compone de Estados. La participación en negociaciones y organismos internacionales presupone a los Estados como interlocutores.

La pervivencia del Estado y la continuidad de la estatalidad son parte integrante del proceso globalizador. Los Estados son la base de esta arquitectura total, puesto que es la base de las estructuras supranacionales y organizaciones internacionales. La intensa participación democrática en la forma que nos es conocida solo se produce en el Estado, por lo que corresponde, también, al Estado, en el sistema político de varios niveles una función de identificación, la función de ser el mediador principal de la pertenencia. El Estado es el lugar

³¹ WALTER, C. (2010): "Las consecuencias de la globalización para el debate constitucional europeo" en PETERS, A, AZNAR, M.J. Y GUTIÉRREZ, I (eds).- *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág.209

³² STOLLEIS, M.(2013): "Trayectoria del Estado constitucional con la perspectiva de la globalización" en VVAA.- *El Derecho constitucional de la globalización*", Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, págs. 52 y ss.

³³ WALTER, C. (2010): Op. Cit, págs. 202 y 203

propio del proceso político interno, y el internacional, puesto que el centro político del proceso de integración, al que se orientan los procesos democráticos de formación de la voluntad, es el Estado. Es cierto que el Estado ya no cubre sus tareas tradicionales, ni ejerce en exclusiva el poder político legítimo, pero continua catalizando el sentimiento de comunidad y la conciencia de pertenencia. Es cierto que pierde autonomía en la gestión de intereses cuya competencia ha sido transferida a otras organizaciones, pero también es cierto que es el Estado quien encarna la consciente decisión en favor de la cooperación internacional. Y además, al intervenir en los procesos globales, no solamente extiende sus funciones más allá de sus fronteras, sino que recupera capacidad mediante su participación en las organizaciones internacionales³⁴.

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

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

Como ha indicado Gutiérrez³⁵, la Constitución nacional pierde capacidad efectiva para imponer límites materiales al ejercicio de un poder que ya no es solo estatal.

Pero también es cierto que, al igual que hemos indicado cuando hablamos del papel de los Estados como negociador directo y efectivo en el ámbito supranacional, el Estado ejerce una decisión constitucional, puesto que es la propia Constitución nacional la que, como "norma llave", permite la apertura a tales procesos³⁶. Es la Constitución la que permite la ratificación de tratados o la integración internacional del Estado, y la Norma que dice cómo, cuándo, y sobre qué materias, y la que determina los necesarios controles sobre la capacidad internacional del Estado.

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

Son los Estados miembros quienes deciden si se integran o no, cuándo se integran, y también, cuando lo prevé la norma internacional, cómo, puesto que existen modelos de integración plena, pero junto a ellos, existen modelos de integración internacional con posibilidad de establecer reservas, sobre todo cuando determinados principios internacionales son incompatibles con las

³⁴ WHAL, R. (2013): *Los últimos cincuenta años de Derecho Administrativo Alemán*, Marcial Pons, Madrid

³⁵ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2013): "El Derecho constitucional, memoria y proyecto ante la globalización" en VVAA.- *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, págs. 17 y ss

³⁶ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I (2010): "De la Constitución del Estado al Derecho constitucional para la Comunidad Internacional" en PETERS, A, AZNAR, M.J. Y GUTIÉRREZ, I (eds).- *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág.40

normas constitucionales estatales. También son los Estados los que deciden cuanto tiempo permanecen integrados, puesto pueden decidir sobre la denuncia, y, sobre todo, sobre las posibles modificaciones a los Tratados. Y, todas estas decisiones las realizan de acuerdo con las previsiones constitucionales internas, por lo que son, al final, las Constituciones las que se convierten en la Norma que establece la competencia de la competencia. Además son las propias Constituciones las que articulan su relación con otros ordenamientos, en este caso, con los ordenamientos internacionales, y, para el caso de que sea el propio ordenamiento internacional el que regule las relaciones con respecto a los ordenamientos constitucionales de los Estados firmantes, siempre serán las Constituciones internas las que hayan otorgado, previamente, la competencia para que el Estado se haya adherido a este ordenamiento internacional.

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

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

La sociedad en la que nos encontramos inmersos, se define principalmente por su carácter globalizador. Hoy en día ya no se entienden las políticas nacionales aisladas. Nos movemos en torno a un mundo interconectado, sobre todo, debido a la proliferación de los organismos supranacionales, que establecen unas propuestas de actuación globales.

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

2.1.- *Objetivos.*

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es una institución formada por 34 Estados "*comprometidos con la democracia y una economía de mercado*"³⁷.

³⁷ La OCDE está integrada por un grupo de países que comparten las mismas ideas. Para ser miembro, un país debe practicar los principios de la economía de mercado y ser una democracia pluralista. La OCDE es "rica" en el sentido de que sus 34 miembros producen casi el 60 por ciento de los bienes y servicios del mundo y el 80% del PIB, pero de ningún modo es exclusiva. COMPOSICIÓN ACTUAL: Australia,

La Convención de la OCDE del 14 de diciembre de 1960³⁸ que estableció las bases de esta organización, partía de la consideración de que la prosperidad de Europa dependía de la colaboración entre Estados, que permitiría *aunar progreso económico* y propiciaría unas *relaciones pacíficas* entre sus integrantes, frente a la guerra, que había sido la forma de resolución de problemas más utilizada hasta fechas no muy lejanas a la formación de la OCDE, afirmando que han sido los acuerdos en materia económica los que han traído algo más que riqueza o bienestar y han creado incentivos para no utilizar las armas en caso de desacuerdos importantes³⁹.

Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, y Estados Unidos.

En mayo de 2007, el Consejo ministerial de la OCDE comenzó a analizar y a discutir el acceso de Chile, Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia a la organización. Chile y Eslovenia fueron los dos únicos países en completar el proceso de incorporación en menos de un año.

El 15 de diciembre de 2009, la OCDE anunció oficialmente la invitación a Chile a formar parte de la organización como miembro pleno y la fecha de adhesión fue el 11 de enero de 2010. El 10 de marzo del mismo año, el Congreso ratificó el acuerdo.

El 10 de mayo de 2010, la OCDE anunció oficialmente la invitación a Eslovenia, Estonia e Israel a formar parte de la organización como miembros plenos. Eslovenia ingresó oficialmente al grupo el 21 de julio de 2010, Israel lo hizo el 7 de septiembre del mismo año y Estonia, el 9 de diciembre de 2010.

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

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

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

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

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

³⁸ Documentos relacionados: Protocolo Complementario N ° 1 de la Convención sobre la OCDE; Protocolo Complementario N ° 2 de la Convención sobre la OCDE; Protocolo Suplementario No. 1 al Convenio Económico Europeo Cooperación en la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades de la Organización y Declaraciones de algunos Países Miembros relativos a la Convención sobre la OCDE

³⁹ Las raíces de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se remontan a los escombros de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Decididos a evitar los errores de sus predecesores en la raíz de la Primera Guerra Mundial, los líderes europeos se dieron cuenta de que la mejor manera de garantizar una paz duradera era fomentar la cooperación y la reconstrucción, en lugar de castigar a los vencidos. La OCDE es la sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), resultado del Plan Marshall y de la Conferencia de los Dieciséis (Conferencia de Cooperación Económica Europea), que existió entre 1948 y 1960. Su objetivo era el establecimiento de una organización permanente encargada, en primer lugar, de garantizar la puesta en marcha de un programa de recuperación conjunta (el Plan Marshall) y, en particular, de supervisar la distribución de la ayuda. Cuando los gobiernos reconocen la interdependencia de sus economías, se permite el camino para una nueva era de cooperación que iba a cambiar la faz de Europa. Animados por su éxito y la perspectiva de la realización de su trabajo

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

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

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

Actualmente, la meta principal de la OCDE gira en torno a un objetivo principal: promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo. Así, sus principios fundamentales se centran en propiciar la cooperación entre las naciones y buscar soluciones a problemas comunes. Todo ello, con la intención de favorecer la interdependencia económica y la expansión del comercio mundial, para así poder conseguir los propósitos de Naciones Unidas y mejorar el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas⁴⁰.

La OCDE es un foro en que los gobiernos de los diferentes países ponen en común sus conocimientos y preocupaciones, buscando coordinar, a nivel nacional e internacional, sus políticas económicas y sociales. Entre sus principales fines (arts. 1 y 2 de la Convención de la OCDE) están: lograr un desarrollo económico sostenible; aumentar el empleo; elevar el nivel de vida de la población; conseguir una estabilidad financiera; apoyar el desarrollo económico de otros países fuera de la propia OCDE, y potenciar el comercio internacional.

De los estatutos de la Convención surgieron las facultades en que reside la influencia de la OCDE (artículos 1, 2, 3, 5, 11 y 12). En el primero se resalta su contribución a la expansión económica y del comercio internacional. El segundo consagra el acuerdo para la estabilidad financiera, para abolir obstáculos al intercambio de bienes, servicios y pagos corrientes; y para extender la liberación de movimientos de capital. El tercero especifica que los miembros proporcionarán a la OCDE la información necesaria para la ejecución de sus tareas. El quinto, que la organización tomará decisiones obligatorias para todos los miembros, podrá hacerles recomendaciones y comprometerse en acuerdos con miembros y no miembros. En el 11 se declara la soberanía de la OCDE, pues prohíbe que el Secretario General, el delegado o secretarios asistentes y el *staff*, pidan o reciban instrucciones de autoridades externas a la Organización. Finalmente, el 12 explica que en los términos que el Consejo determine, la Organización dirigirá comunicaciones a los estados u organizaciones no miembros, establecerá y mantendrá relaciones con ellos⁴¹.

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

hacia adelante en un escenario global, Canadá y los EE.UU, se unieron a los miembros de la OEEC en la firma del nuevo convenio de la OCDE el 14 de diciembre de 1960. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en vigor.

⁴⁰ OECD (2011). *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*. París: OECD Publishing.

⁴¹ VICHER, D. (2014): "La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica" en *ANÁLISIS*, nº 18, mayo-agosto 2014, pág. 119

mundo. A tal efecto, la OCDE ofrece a los gobiernos un foro en el que puedan trabajar juntos, compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes⁴².

El trabajo de la OCDE es un compromiso compartido con el desarrollo sostenible, el empleo y el comercio, basado en la cooperación internacional y para el bienestar de todos. Pero en su *vis expansiva*, aborda el tratamiento de actos terroristas, evasores de impuestos, contratistas corruptos y sobre todos aquellos actos que socavan las bases de una sociedad justa y abierta, por considerar estos temas implícitos con sus objetivos y principios⁴³.

Durante mucho tiempo, la OCDE constituyó un "club" económico y político exclusivo de las naciones occidentales del área transatlántica. En la última década, la OCDE está enfrentando desafíos sin precedentes, como resultado de los cambios en la economía mundial ante la creciente importancia de las economías del Este y el Sur. Como consecuencia, la OCDE está reformándose para ser más incluyente, con la perspectiva de una ampliación de los miembros y adoptando un enfoque de política menos ortodoxo, que reconoce que existen otras formas de crecimiento económico, y no una sola que se ha conocido como "vía de la OCDE"⁴⁴.

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

2.2.- Funcionamiento y ámbito.

La OCDE no proporciona recursos financieros. Sólo presta asesoría para mejorar las políticas públicas de los países miembros o de terceros que lo soliciten. Puede ser en el marco de programas o iniciativas regionales (MENA⁴⁵, LAC⁴⁶, CCE⁴⁷, BRP⁴⁸). Todo ello, con el objeto de lograr el crecimiento

⁴² Las materias fundamentales que aborda la OCDE son: Administración pública; Agricultura, alimentos y pesca; Asistencia al desarrollo; Asuntos financieros y fiscales; Ciencia y tecnología; Comercio; Desarrollo territorial, regional, urbano y rural; Economía; Educación; Empleo y fuerza de trabajo; Energía; Energía nuclear; Inversión; Medio ambiente; Países del Este y Centro de Europa; Políticas de competencia y de consumo; Prospectiva; Salud; Transporte y Turismo

⁴³ Importantes son sus estudios específicos sobre la materia: *OCDE Soborno Exteriores Informe. Análisis del Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros*, Publicaciones de la OCDE, 2014; *Consecuencias de la Corrupción a nivel sectorial e implicaciones para el Crecimiento y el Desarrollo Económico*, Publicaciones de la OCDE, 2015; *Sector de Integridad Pública. Un Marco para la Evaluación*, Publicaciones de la OCDE, 2005

⁴⁴ Para el cumplimiento de estos objetivos, los Estados miembros se comprometen a promover la utilización eficiente de sus recursos económicos; en el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional; perseguir políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países, y continuar los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y a los pagos corrientes y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital.

⁴⁵ Oriente Medio y Norte de África.

⁴⁶ América Latina y el Caribe

⁴⁷ Europa Central y Europa del Este

⁴⁸ Programa para las Regiones Bálticas.

económico y empleo sostenible y elevar el nivel de vida en los países miembros mientras se mantiene la estabilidad financiera, contribuyendo, al mismo tiempo, al desarrollo de la economía mundial (art. 1, Convención OCDE).

Como indicábamos al inicio del estudio de la OCDE, la influencia que despliega la OCDE, tiene características particulares, pues sin otorgar financiación, ni ser un organismo negociador; su autoridad se ha construido, por un lado, a partir del pretendido conocimiento superior de la Organización y su personal, y por otro, por su forma de trabajo, verificada a partir del mutuo poder de vigilancia entre los países, mediante la cual ejerce una presión "suave" para acatar las recomendaciones⁴⁹.

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

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

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

La OCDE realiza su trabajo mediante tres tipos de actuaciones⁵⁰:

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

⁴⁹ VICHER, D. (2014): "La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica" en *ANALISIS*, nº 18, mayo-agosto 2014, pág. 115.

⁵⁰ Estas actividades se llevan a cabo por los más de 200 Comités y Grupos de Trabajo de las diferentes materias, con el apoyo del Secretariado organizado en Direcciones temáticas e integrado, a fecha de 31-12-2012, por 2880 funcionarios.

at a Glance, Agricultural Outlook, Government at a Glance, Informe PISA de Educación o el Informe Anual sobre Cooperación al Desarrollo.

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

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

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

- Las **decisiones** son legalmente vinculantes para todos los Miembros que no se abstengan en el momento de la adopción. Aunque no son tratados internacionales, implican el mismo tipo de obligaciones legales que las derivadas de los tratados internacionales. Los miembros tienen la obligación de poner en práctica las decisiones y deben tomar las medidas necesarias a tal aplicación.
- Las **recomendaciones** no son jurídicamente vinculantes, pero la práctica les reconoce una importante fuerza moral en la medida en que representan la voluntad política de los países miembros y se espera de ellos que hagan todo lo posible para ponerlos en aplicación plenamente. Por lo tanto, los países miembros que no tengan la intención de hacerlo, por lo general se abstienen cuando se adoptó una recomendación, aunque no es necesario desde el punto de vista legal.

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

- Las **Declaraciones**: textos solemnes que contienen compromisos de política relativamente específicos que los gobiernos miembros suscriben. No constituyen actos formales de la Organización y no pretenden ser jurídicamente vinculante. El Consejo de la OCDE señala y su aplicación es seguida generalmente por el cuerpo de la OCDE que es responsable.
- Los **Arreglos**: instrumentos negociados adoptados en el marco de la Organización por parte de algunos países miembros. No constituyen actos de la Organización y no son jurídicamente vinculantes, pero el Consejo ha tomado nota y su aplicación ha dado seguimiento.

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

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

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

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

La OCDE se está esforzando por mantener y desarrollar su proyección y relevancia adaptando sus tareas, prioridades y relaciones con los restantes países y Organizaciones Internacionales⁵¹. En este contexto se enmarca, como esfuerzo y logro de la OCDE su inteligente aproximación y activa contribución al G20 (salvo en temas financieros) convirtiéndose de facto, junto al FMI, en Secretaría del G20⁵².

Las prácticas de comportamiento que se han desprendido de la OCDE, se fueron asimilando al diseño e implementación de las políticas, apuntalando los enfoques defendidos por otros organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta adhesión de la OCDE a las doctrinas imperantes se ha asociado al carácter "netamente financiero" de la globalización, junto con la idea de marginar al Estado de sus tareas centrales, pues en su actuación presiona y contribuye a disminuir el sector público y las políticas sociales⁵³.

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

⁵¹ CLIFTON, J y DÍAZ-FUENTES D. (2011), "The New Political Economy of the OECD in a context of Shifting World Wealth", *MPRA Paper* No. 33043, August 2011, UTC, pág. 20

⁵² Vid. Al respecto, *G20 Principios / OCDE para el gobierno corporativo*, Publicaciones de la OCDE, diciembre de 2015

⁵³ NIETO SOLÍS, J.A. (2011): "España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar", *Revista de Economía Mundial* 28, págs. 44 y ss.

policies knowhow, basados en la experiencia de los países miembros de la OCDE.

Todo ello pone de manifiesto la influencia de la OCDE. En muchas ocasiones la OCDE se ha considerado simplemente como una organización de investigación altamente técnica, sin importancia política; no obstante, el conocimiento producido en sus redes no ha constituido sólo una suma de datos, sino una guía hacia futuras direcciones en la reproducción y desarrollo de prácticas que dan forma y armonizan crecientemente el sistema político y económico⁵⁴. De hecho, se ha observado que es en la política económica general donde las recomendaciones de la OCDE tienen más capacidad de injerencia sobre los países miembros⁵⁵

La OCDE opera como el "terreno" en el que se construyen y diseminan investigaciones e ideas de políticas transnacionales sobre temas contemporáneos relevantes, y aunque no posee poderes presupuestarios externos, ni sancionadores, pues como la misma organización indica de manera reiterada, no otorga financiación, ni es un organismo negociador; se observa que juega un papel instrumental muy influyente en el desarrollo de modos inquisitivos y meditativos de gobierno, bajo una fuerte perspectiva neoliberal⁵⁶.

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

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

2.3.- Organización y adopción de acuerdos.

La OCDE tiene una estructura piramidal que comprende el Consejo, los Comités y la Secretaría. El Comité más importante es el Consejo, su órgano de gobierno, que se constituye con los embajadores de los países miembros, más un representante de la Comisión Europea (CE). Lo preside el Secretario General.

⁵⁴ Vid. WEBB, M Y PORTER, T. (2007): "The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks", Canadian Political Science Association annual meetings, Saskatoon, Saskatchewan, Canada.

⁵⁵ NIETO SOLÍS, J. A. (2011): "España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar", en *Revista de Economía Mundial* 28, pág. 58

⁵⁶ MAHON, R. Y MCBRIDE, S. (2008) (eds.) *The OECD and Transnational Governance*, UBC Press, Vancouver, págs. 3 y ss

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

Orgánicamente, la Secretaría General está estructurada en distintas direcciones temáticas⁵⁷, a lo que se añaden otras de carácter horizontal como Comunicación, Dirección Ejecutiva y Asuntos Jurídicos, entre otras.

Junto a las direcciones temáticas existen también una serie de instituciones con carácter de órganos semiautónomos, vinculados a la OCDE pero con distinto grado de autonomía, que trabajan en ámbitos muy específicos, teniendo al frente de ellas un director general⁵⁸.

El *Consejo* está integrado por los Embajadores de los países miembros y es el órgano supremo de la Organización del que emanan todos sus actos⁵⁹. Además de las reuniones habituales a nivel de Embajadores, el Consejo se reúne una vez al año (normalmente en mayo) a nivel ministerial (Ministros o Secretarios de Estado de Economía o de Asuntos Exteriores)⁶⁰.

Nuevamente, la forma de designación de los Embajadores de los Estados miembros, pone de manifiesto cómo la integración internacional en organismos como la OCDE produce un vaciamiento de los poderes parlamentarios, en

⁵⁷ DISTINTAS DIRECCIONES Y DEPARTAMENTOS: DIRECCIÓN ECONÓMICA (Economic Directorate ECO); DIRECCIÓN ESTADÍSTICA (Statistics Directorate STD); DIRECCIÓN DESARROLLO COOPERACIÓN (Development and Co-operation Directorate, DCD-DAC); DIRECCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO TERRITORIAL (Directorate for Public Governance and Territorial Development, GOV); DIRECCIÓN EMPLEO Y POLÍTICA SOCIAL (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, ELS); DIRECCIÓN COMERCIO Y AGRICULTURA (Trade and Agriculture Directorate, TAD); DIRECCIÓN MEDIO AMBIENTE (Environment Directorate, ENV); DIRECCIÓN EDUCACIÓN (Directorate for Education and Skills, EDU); DIRECCIÓN, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INDUSTRIA (Directorate for Science, Technology and Industry, STI); DIRECCIÓN ASUNTOS FISCALES (Directorate for Financial and Enterprise Affairs, DAF); CENTRO PARA POLÍTICA TRIBUTARIA Y ADMINISTRACIÓN (Centre for Tax Policy and Administration, CTP); CENTRO EMPRENDIMIENTO, PYMES y DESARROLLO LOCAL (Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, CFE)

⁵⁸ Agencia Internacional de la Energía (AIE); Agencia de Energía Nuclear (AEN); Centro de Desarrollo e Innovación Educativa (CERI); Centro de Desarrollo (DEV); Club de Sahel y de África Occidental (SWAC); Foro Internacional del Transporte (ITF)

⁵⁹ En el caso español, el **Embajador Representante Permanente** de España es Miembro del Consejo que es el órgano que gobierna la Institución. Por el hecho de ser Miembro del Consejo, participa también en el gobierno y gestión de los llamados organismos semiautónomos que forman parte de la Organización. Para llevar a cabo su cometido, la Representación, al igual que la de los restantes Estados miembros, está compuesta por el Embajador Representante Permanente, el Representante Permanente Adjunto, y los Consejeros expertos en las diversas áreas de trabajo de la Organización (Economía, Comercio, Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Empleo y Asuntos Sociales, Industria, Energía e I+D, Educación, Cooperación al Desarrollo, Medio ambiente, Turismo, y Comunicación), que participan en los correspondientes comités o grupos de trabajo. La **Representación Permanente**, o Embajada de España ante la OCDE juega, por tanto, un papel clave, centrado en una triple función: 1.- Representar y defender a España ante los distintos órganos de la OCDE; 2.- Exponer y defender la posición del Gobierno español en el Consejo, en los distintos Comités y en los grupos de trabajo, y 3.- Participar en la dirección y gestión de la Organización.

⁶⁰ El Consejo es el órgano rector de la Organización. Se compone de un representante por cada país miembro, además de un representante de la Comisión Europea. El Consejo se reúne regularmente a nivel de representantes permanentes ante la OCDE, y adoptar las decisiones por consenso. Estas reuniones son presididas por el Secretario General de la OCDE. Una vez al año, el Consejo de la OCDE se reúne a nivel ministerial para discutir los principales temas de las prioridades de día y de conjunto para la labor de la Organización. Trabajo solicitado por el Consejo se llevan a cabo por la Secretaría de la OCDE.

beneficio de los ejecutivos nacionales, alterando el sistema de división de poderes en organismos supranacionales que adopta decisiones que vinculan jurídicamente a sus miembros⁶¹.

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

Además del Consejo y los Comités Permanentes, la OCDE cuenta con los *Comités Sustantivos*⁶² (que a su vez tienen grupos de trabajo subsidiarios), así como con otras estructuras informales como foros globales, y otros organismos semiautónomos, que alcanzan el número de 200 y que reúnen a unos 40.000 expertos al año. Entre los principales Comités Sustantivos destacan el de Política Económica (EPC), de Exámenes Económicos y de Desarrollo, de Ayuda al Desarrollo (CAD, que se distingue de los demás porque no todos los miembros de la OCDE pertenecen a él), de Inversiones, de Asuntos Fiscales, de Medioambiente, de Gobernanza Pública y Política Territorial, de Comercio y Agricultura, de Ciencia, Tecnología e Industria, de Empleo y Asuntos Sociales, de Educación, de Estadísticas etc...

Puesto que la política económica es la columna vertebral de las acciones de la OCDE, el Departamento de Economía es el más grande e importante, y trabaja para establecer tratados o compromisos, además de elaborar estudios o informes en los que se prescriben las medidas económicas que los países miembros y no miembros participantes, deben aplicar. Mediante la importancia que la OCDE adquiere, y la forma en que trabaja, la OCDE se adhiere a las doctrinas imperantes que dan soporte a la expansión esencialmente financiera de la globalización, y que va cambiando aceleradamente las funciones características de muchos Estados Nacionales, reduciendo sus actividades de legitimación, puesto que la OCDE tiene una gran influencia en la elaboración de proyectos y líneas de actuación en la economía de países miembros, y tiene transcendencia en la política mundial.

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

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

⁶¹ Vid, entre otros, RAGONE, S (2015): "La incidencia de la crisis en la distribución interna del poder entre parlamentos y gobiernos nacionales", en *ReDCE* núm. 24. Julio-Diciembre de 2015

⁶² Los representantes de los 34 países miembros se reúnen en comisiones especializadas para discutir sus ideas y examinar los progresos en áreas específicas de la política pública, como la economía, el comercio, la ciencia, el empleo, la educación o los mercados financieros. La OCDE tiene alrededor de 250 comités, grupos de trabajo y grupos de expertos. Unos 40 000 altos funcionarios de las administraciones nacionales participan cada año en la OCDE comités reuniones para revisar el trabajo realizado por la Secretaría, aportar y sugerir nuevas. Desde sus capitales, estos oficiales tienen acceso a los documentos de la OCDE a través de Internet y pueden intercambiar información a través de una red específica.

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

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

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

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

Para dar más agilidad a la toma de decisiones (en especial a las de menor relevancia), el Consejo llevó a cabo una reforma del mecanismo de toma de decisiones en 2004, introduciendo la figura de la Mayoría Cualificada. El mecanismo de Mayoría Cualificada establece que en caso de no poder conseguirse un Acuerdo Mutuo (o Consenso), la decisión puede tomarse con el consentimiento del 60% de los EEMM, salvo que se opongan tres o más miembros y que representen al menos el 25% de la escala de contribuciones de la Parte 1. El mecanismo de Mayoría Cualificada es pues solo aplicable a casos muy especiales: adopción del Programa de Presupuesto y Trabajo de la OCDE o la creación y/o supresión de Comités.

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

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos de 34 democracias y economías de mercado trabajan juntos para hacer frente a los desafíos económicos, sociales y de gobernanza relacionados con la globalización, así como para aprovechar sus oportunidades.

La Organización constituye un marco para que los gobiernos comparen experiencias de políticas; busquen respuestas a problemas comunes; identifiquen las buenas prácticas, y coordinen políticas públicas nacionales e internacionales. Este foro, en el que la presión de sus integrantes puede contribuir significativamente a la mejora de políticas, elabora instrumentos reconocidos a nivel internacional, toma decisiones y hace recomendaciones en áreas en que es necesario el acuerdo multilateral para que cada país progrese en una economía globalizada. Los países no miembros están invitados a sumarse a estos acuerdos y tratados.

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

Para lograr todos estos fines la Organización lleva más de 40 años publicando información económica de primer nivel, así como aportando información estadística comparable de los diferentes países. Sin información fiable no hay política económica que sirva de nada, por lo que su labor de fuente de saber económico contrastado es de vital importancia.

La OCDE constituye un marco para la reflexión y la discusión, basado en investigación y análisis que ayudan a los gobiernos a definir una estrategia de política pública, la cual puede derivar en un acuerdo formal entre los países miembros o presentarse en foros nacionales o internacionales. A diferencia del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, la OCDE no concede financiamientos. El trabajo de la OCDE se realiza mediante un proceso altamente eficaz que comienza con la recopilación de datos y análisis para llegar a una discusión colectiva de las políticas públicas. Esto permite la toma de decisiones y su implementación. La evaluación mutua de los gobiernos, la vigilancia multilateral y la presión colectiva —para confirmar o reformar— son la clave de la eficacia de la OCDE en todas sus áreas. Los análisis de la OCDE ayudan a los gobiernos a diseñar sus políticas económicas, y proporcionan el impulso de políticas públicas. Los trabajos analíticos, decisivos, y la búsqueda de un consenso, contribuyen al éxito de las negociaciones internacionales. En ocasiones, los debates en la OCDE culminan en acuerdos mediante los cuales sus países miembros aceptan las reglas del juego para aplicarlas en materia de cooperación internacional. Pueden surgir convenios formales, por ejemplo, sobre el combate a la corrupción, los créditos para la exportación o los flujos de capital; asimismo, para la formulación de estándares y modelos en materia fiscal internacional, o recomendaciones y guías concernientes a la gobernanza corporativa o a las prácticas ambientales.

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

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

En el desarrollo de esta labor, la OCDE:

- Trabaja con los gobiernos para entender lo que es el motor del desarrollo económico, social y ambiental.
- Mide la productividad y los flujos globales de comercio e inversión.
- Analiza y compara los datos para predecir las tendencias futuras.
- Establece normas internacionales en muchas áreas.
- Tiene en cuenta las cuestiones que afectan directamente a la vida de las personas.

- Compara cómo los sistemas educativos preparan a los jóvenes para la vida moderna y cómo los sistemas de pensiones protegen a los ciudadanos de mayor edad.
- Sobre la base de los hechos y la experiencia real, recomienda políticas con el objetivo de mejorar la vida de todos.
- Trabaja con las empresas, a través del Comité Económico y Asesora de la Industria de la OCDE (BIAC) y con los sindicatos, a través de la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC).
- Consulta otras organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la organización del Foro anual de la OCDE.

Pero el papel de la OCDE ha trascendido la labor con la que inicialmente fue creada. La OCDE ha definido cuáles son los estándares de comportamiento apropiado para los Estados que buscan identificarse como modernos, liberales, favorables al mercado y eficientes. La OCDE opera como el lugar en el que se construyen y diseminan investigaciones e ideas de políticas transnacionales sobre temas contemporáneos relevantes, y, si bien no posee poderes presupuestales o sancionadores, pues no otorga financiamientos ni es un organismo negociador; se ha encontrado que juega un papel instrumental y fundamental en el desarrollo de modos inquisitivos y meditativos de gobierno, bajo una concreta ideología económica, cuya influencia mundial es innegable.

Aunque sea complicado establecer medidas para dimensionar la influencia de la OCDE, ésta se hace evidente a través de los informes que reiteradamente se enfocan en mejorar la competitividad global de la economía, y cuyos efectos en la política, y en las políticas, son constantes. Si bien no es posible llevar a cabo una evaluación precisa de esa influencia, el análisis de la orientación y la intensidad de las recomendaciones que se despliegan en los informes, hace posible tener una idea más localizada de su dimensión, pues las medidas propuestas son muy estrictas y dan cuenta de una preocupación generalizada en la OCDE porque los gobiernos de todos los países equilibren sus finanzas públicas con la mayor celeridad y eficacia, y en un sentido casi unívoco⁶³.

A nivel político, el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo se convierte en un órgano central que estudia y vigila los países; es el que se reúne más frecuentemente. Se conforma con los representantes de los 34 gobiernos de la OCDE y el de la Comisión Europea, y tiene como objetivo examinar las tendencias económicas y las políticas de los miembros en particular, o de países socios clave, para evaluar el desempeño general de cada economía y hacer recomendaciones. Informa de la situación económica y los desafíos clave que enfrentan sus autoridades, apuntando (con sus recomendaciones) hacia la forma de mejorar el rendimiento político y económico general del país. La elaboración de los Estudios e Informes da cuenta del proceso de "supervisión o vigilancia multilateral" que legitima su "rigurosidad", lo mismo que el diagnóstico y las recomendaciones que de allí resultan⁶⁴.

⁶³ NIETO SOLÍS, J.A. (2011): "España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar", *Revista de Economía Mundial* 28, págs. 51 y ss

⁶⁴ MARCUSSEN, M. (2004): "The Organization for Economic Cooperation and Development as Ideational Artist and Arbitrator" en B. REINALDA Y B. VERBEEK (eds), *Decision-Making within International Organizations*, Routledge, London, págs. 95 y 96

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

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

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

Frente a la consideración tipo "club" caracterizada por la exclusión, la baja rivalidad, y profundos déficits democráticos, los modelos globales de cooperación multilateral adoptan formas de funcionamiento incluyente, donde las cuestiones centrales son si la adhesión es representativa, democrática y justa, y donde la participación significa que los miembros pueden contribuir realmente a influir en las políticas y sus resultados, en contraposición a los modelos de cooperación multilateral en club que se definen como aquellos en los que un pequeño número de países (ricos) establecen reglas, a menudo en formas no transparentes, excluyendo a otros países (pobres), así como a otros agentes, tales como organismos multilaterales y universales, ONGs, sindicatos, y la sociedad civil⁶⁵.

La reforma de la OCDE ha intentado ser más inclusiva, tanto por la ampliación de sus miembros, como por la variedad de sus actuaciones, y para ello ha adoptado dos procedimientos: el establecimiento de "redes de gobierno" en todos los continentes (las redes de gobierno se organizan regionalmente en Europa, el Cáucaso y Asia central, América Latina, Oriente Medio y África del Norte, África de sur, Asia del Sur, y otros países asiáticos no miembros), y

⁶⁵ Vid. KEOHANE, R, Y NYE, J. (2001): "The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy", Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Visions of Governance in the C21st Century, Working Paper No. 4.

mediante la colaboración con otras organizacionales internacionales, nacionales y locales, esto último se justifica por la necesidad de legitimar la producción de la OCDE en todo el mundo. Se trata de un cambio hacia una representación más diversa, en términos económicos y políticos, de una organización que se inclinó tradicionalmente hacia los países occidentales⁶⁶

La modificación de la OCDE tiende hacia los modelos globales de multilateralismo que promueven una mayor inclusión, participación y gobierno democrático⁶⁷.

En el caso de la OCDE esto es muy importante puesto que, además de la elaboración de bases de datos estadísticos, en cuya definición de normas, criterios de recopilación, organización y evaluación han intervenido expertos de la organización, y de la función de la OCDE como sede de foros en los responsables políticos nacionales puedan discutir con sus pares y expertos de la organización sobre temas y agendas específicas, otro servicio básico que ofrece la OCDE es la elaboración de criterios y normas para la aplicación y la evaluación de políticas públicas, que incluyen "Códigos", "Mejores Prácticas", "Guías", "Normas", "Estándares", "Principios" y "Criterios". La OCDE utiliza estos últimos como puntos de referencia con los que los miembros –y, también, los países no miembros– ponen en práctica sus políticas públicas. Además, en muchos casos los responsables políticos nacionales utilizan estos criterios como justificación para implantar políticas internas de difícil aceptación política o social, fundamentándola en la superioridad e inevitabilidad de la "vía OCDE" ("no hay otra alternativa", ya que esto es lo que establece la OCDE y hacen los países desarrollados).

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

Como ha indicado Walter⁶⁸, allí donde se resuelven inmediatamente cuestiones mediante la negociación en un nivel internacional, el propio organismo negociador se convierte en titular de la decisión política. En el caso de la OCDE, la política económica mundial surge de su seno, junto a las relaciones que esta entidad mantiene con otros colegios supranacionales. Ello provoca no solo un desplazamiento de poder, muchas veces constatado desde el Parlamento hacia los ejecutivos, que son quienes designan a sus Embajadores, sino al mismo tiempo afecta a los poderes estatales. Con referencia a las funciones del Estado y la Constitución, como vimos

⁶⁶ CLINTON, J, Y DÍAZ-FUENTES, D. (2011): "La Nueva política de la OCDE ante el cambio en la economía mundial", en Revista de Economía Mundial, nº 28, págs. 113-142

⁶⁷ KAUL, I. Y CONCEIÇÃO, P. (eds.) (2006): *The New Public Finance, Responding to Global Challenges*, Oxford University Press UNDP, Oxford, págs. 21 y ss.

⁶⁸ WALTER, C. (2010): "Las consecuencias de la globalización para el debate constitucional europeo" en PETERS, A, AZNAR, M.J. Y GUTIÉRREZ, I (eds).- *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 193 y ss.

anteriormente, se produce un traspaso decisivo a los niveles internacionales, y mediante este desarrollo, la participación del legislador nacional se reduce. El problema se agudiza aún más cuando, con el apoyo de un Tratado Internacional, se crean instituciones permanentes con competencia para la elaboración de regulaciones particulares, y se producen desplazamientos en el ámbito de la división de poderes, como postulado clásico del Estado de Derecho. En el plano internacional, la pérdida de soberanía del Estado resulta compensada en el ámbito territorial, puesto que las decisiones estatales trascienden fronteras, y así el Estado ejerce influencia sobre el ordenamiento de otros Estados miembros, pero este desplazamiento se realiza en favor de los ejecutivos, por lo que si los Gobiernos participan más en la creación de Derecho, en el ámbito internacional pero que se convierte en derecho interno en el Estado o Estados receptores, los parlamentos pierden competencias.

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

No obstante, también debemos afirmar que es la constitucionalidad estatal la que autoriza la integración internacional y define los criterios y los procedimientos, y que incluso, el hecho de abrir estas entidades supraestatales a la sociedad civil puede contribuir a promover los principios constitucional-democráticos de transparencia y responsabilidad pública⁶⁹. También debemos de indicar que, para compensar el déficit democrático y los problemas de legitimidad de entidades supranacionales de influencia como es la OCDE, el aumento de las competencias parlamentarias de control, colaboración y cooperación, puede ser un instrumento muy adecuado.

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

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

⁶⁹ PETERS, A.- "Constitucionalismo compensatorio" en PETERS, A, AZNAR, M.J. Y GUTIÉRREZ, I (eds).- *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 231

Organización y en la formación de su personal. Aunque se afirma que la influencia de la OCDE se fundamenta más en la "coherencia de su forma de actuación" que en la "eficacia de sus recomendaciones"⁷⁰.

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

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

Desde hace mucho tiempo, y sobre todo a raíz de la crisis económica mundial que comienza en 2008, las presiones para que los gobiernos y sus administraciones públicas se abran al escrutinio público, sean más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y respondan por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública, ha sido una constante⁷¹.

Como ha indicado BOBBIO⁷², uno de los mayores compromisos y una de las características más importantes de la democracia es la visibilidad del poder, la publicidad de los actos de gobierno, ya que solo cuando el acto es público, los ciudadanos están en condiciones de juzgarlo y, por lo tanto, de ejercer al respecto una de las prerrogativas fundamentales del ciudadano democrático: el control de los gobernantes.

La globalización, en tanto desplaza la toma de decisiones a entes supranacionales, bien de naturaleza política o económica, afecta al principio de visibilidad del poder, de visibilidad de la toma de decisiones que aplicada y exigida de la democracia, ha constituido un principio revolucionario porque se opone a la tendencia natural del poder a esconderse⁷³. Esta falta de visibilidad en el ejercicio del poder en la era de la globalización, afecta a la legitimidad democrática y a la propia democracia⁷⁴

El debate sobre del tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI es la continuación de una reflexión permanente por adecuar la arquitectura institucional y política, la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, que se han intensificado en los últimas dos décadas⁷⁵.

⁷⁰ NIETO SOLÍS, J.A. (2011): "España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar", *Revista de Economía Mundial* 28, págs. 45 y 46

⁷¹ VILLORIA, M. (2010): "La democratización de la Administración Pública: Marco Teórico", en Ruiz – Huerta, J y Villoria, M. (Dirs), *Gobernanza Democrática y Fiscalidad: Una reflexión sobre las instituciones*, Técnos, Madrid.

⁷² Vid, entre otras obras, BOBBIO, N.- *La democracia e il potere invisibile*, Roma, 1980

⁷³ Vid. CANETTI, E. (1977): *Masa y poder*, Madrid, Alianza.

⁷⁴ BOBBIO, N. (1994): "Democracia y sistema internacional" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 4, noviembre de 1994, pág.18

⁷⁵ MONTERO, J.R.; ZMERLI, S. Y NEWTON, K. (2008). "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 122, abril-junio, pp. 11 – 54.

La OCDE, en la defensa de la transparencia como elemento indisoluble a la democracia, ha respaldado la evolución democrática desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva⁷⁶; a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para "co-crear" valor público⁷⁷.

En su informe del año 2003 *"Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil"*, la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de Open Government bajo el rótulo de "Administración Abierta", concebida como plataforma de base para "implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración". En su concepción y propósito original, aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública para conectar de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y promover el buen gobierno: "informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas"⁷⁸. Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere "a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades"⁷⁹.

En términos de la práctica cotidiana, podemos resumir que el Gobierno Abierto que defiende la OCDE, presenta dos vertientes principales⁸⁰:

- 1) La apertura de datos públicos, que busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.
- 2) La apertura de los medios sociales, que persigue facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en la provisión de servicios públicos, la colaboración en red interna y con otras administraciones públicas, empresas y organismos.

⁷⁶ OCDE (2006): Resolution of the Council on a New Governance Structure for the Organization, OCDE, París.

⁷⁷ OCDE (2010): Perspectives on Global Development: Shifting Wealth, OCDE, París.

⁷⁸ OCDE (2010). OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", París, 8 – 9 June.----- (2003)

⁷⁹ Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. OCDE. OECD Policy Brief (2005). Public Sector Modernization: Open Government. También Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE / Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. INAP – MAP, Madrid, agosto de 2006. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE / Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. INAP – MAP, Madrid, agosto de 2006.

⁸⁰ ORSI (2011). Open Jovenmente. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.

En los últimos veinte años, la OCDE ha estado interesada en una visión sobre las técnicas modernas de gestión pública que puedan proporcionar mejores, más relevantes, y simplemente más servicios públicos, a pesar del marco presupuestario restrictivo imperante⁸¹.

Un Gobierno Abierto es aquel que establece una constante deliberación con los ciudadanos, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente⁸².

Surge, de esta manera, una doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación⁸³.

Entre los principios del buen gobierno comúnmente aceptados y que ha manifestado y defendido la OCDE, cabe reseñar la apertura, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; la objetividad y la equidad en el trato dado a los ciudadanos, con especial mención de los mecanismos de consulta y participación; la existencia de unos servicios eficaces y efectivos; la instauración de legislaciones y normativas claras, transparentes y fácilmente aplicables; la coherencia en la elaboración de las políticas públicas; el respeto del Estado de Derecho; y el seguimiento de estrictas pautas de comportamiento ético. Estos principios constituyen los cimientos de un gobierno abierto, esto es, aquel que es más accesible para los ciudadanos, que está más cerca de ellos, y cuyas actividades resultan, en definitiva, más transparentes⁸⁴.

De particular relevancia para instaurar un gobierno abierto resultan principios fundamentales:

- La obligación de rendir cuentas, lo que permite identificar a los agentes públicos que adoptan decisiones, y exigirles que se responsabilicen de sus actos.
- La transparencia, que exige que los ciudadanos deben disponer de información fidedigna, pertinente y oportuna sobre las actividades que realizan los poderes públicos.
- La apertura, que supone que los poderes públicos atiendan a ciudadanos y empresas y tengan en cuenta las sugerencias de éstos a la hora de elaborar y aplicar las políticas públicas.

Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas. Estos

⁸¹ Un importante estudio puede verse en MANNING, N. Y SHEPHERD, G. (2009): Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44. (Jun. 2009). Caracas. Traducido del inglés por Sonia Sescovich y Antonio Quintin. Título original: "Public Management Reform: What Does Latin America Have to Learn from the OECD?"

⁸² CALDERÓN, C y LORENZO, S (Coords.) (2010): *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén.

⁸³ CONEJERO PAZ, E.- (2013): "Gobierno abierto y democracia participativa", en *Revista de investigación*, 2013

⁸⁴ Informe de la OCDE: *Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation* (OECD, 2001b).

tres aspectos permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de ideas, información y recursos para la toma de decisiones. Además, y no menos importante, contribuyen a desarrollar la confianza del público en la Administración, lo que, a su vez, incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo⁸⁵:

- El acceso a la información es la piedra angular sobre la que reposan la consulta y la participación activa.
- En la consulta, los poderes públicos definen cuestiones, establecen preguntas, gestionan el proceso e invitan a los ciudadanos a contribuir con sus puntos de vista y opiniones
- La participación activa reconoce la capacidad y la autonomía de los ciudadanos para debatir y generar alternativas de políticas. Para lograr una participación activa, es necesario que los poderes públicos establezcan sus programas junto con los ciudadanos y se comprometan a tener en cuenta las propuestas de política generadas conjuntamente en la toma de decisiones definitivas. Además, se precisa que los ciudadanos asuman un mayor grado de responsabilidad en la elaboración de políticas, como contrapartida de los mayores derechos de participación de que gozan.

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

Muy importante en la contribución de la OCDE al desarrollo e impulso a la democracia en un mundo globalizado⁸⁶, ha sido entender que, las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos deben constituir, para los gobiernos, una prioridad importante. En los últimos años, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia; plantean problemas, formulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los operadores. La participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones, sobre todo en un mundo cada vez más complejo. En una democracia, las relaciones instituciones públicas-ciudadanos son parte de la interacción entre un gobierno y los ciudadanos. La *democracia*

⁸⁵ Hace tiempo que el trabajo de la OCDE reconoció la importancia de informar y consultar a las fuerzas sociales en una multiplicidad de políticas sectoriales, tales como el medio ambiente, la educación y la lucha contra la corrupción. Con todo, el valor de dichos elementos para la salud general de los sistemas democráticos no se abordó explícitamente hasta la Reunión Anual de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno de Países Miembros de la OCDE, celebrada en Berna (Suiza), en 1998, en torno al tema "Política de Información y Calidad Democrática". A raíz de esta reunión, se pidió al Servicio de Gestión Pública (PUMA) de la OCDE que realizase un análisis comparativo sobre las medidas que los diferentes países miembros estaban tomando para reforzar las relaciones entre los ciudadanos y sus respectivos Gobiernos en materia de elaboración de políticas.

⁸⁶ Vid. el Informe final, *Participación Ciudadana: Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001)

descansa en el consentimiento de los ciudadanos. Para obtenerlo, la democracia representativa se apoya en un conjunto de reglas y principios formales tradicionales, tales como las elecciones y las campañas políticas que las preceden. Pero la democracia representativa se debe de basar, igualmente, en interacciones constantes entre la administración pública y los ciudadanos durante los períodos electorales⁸⁷.

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

La crisis financiera y del sector real de 2008 ha puesto de manifiesto los límites de los modelos de crecimiento basados en el único objetivo de "producir más y a menor costo". Al mismo tiempo, han revelado la necesidad de buscar nuevas fuentes de crecimiento que tengan en cuenta la sostenibilidad política y social⁸⁸. La crisis y el consecuente ajuste fiscal han agudizado la presión sobre la efectividad de las políticas públicas: en contextos de reducción de presupuesto es preciso tener mecanismos que permitan sostener la "accountability" de las políticas y que permitan evitar las discontinuidades en el apoyo público a la competitividad y a la innovación.

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

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

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

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

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

Tras importantes procesos de reforma fiscal en los años ochenta y noventa, se está avanzando en la actualidad hacia un nuevo conjunto de

⁸⁷ Vid. *Manual de la OCDE, sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001) Edición española de 2006 a cargo de la Secretaría de la Función Pública

⁸⁸ OCDE (2010): *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*, OCDE, París.

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

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

En sus esfuerzos por mejorar la legitimidad fiscal y reforzar la gobernabilidad democrática, los Estados deben devolver a la actividad tributaria y fiscal su dimensión política, de manera explícita y transparente. La reforma fiscal debería buscar la ampliación de los beneficios al conjunto de la ciudadanía y acercar a los ciudadanos al Estado. Un debate político abierto e informado, que sólo puede darse si el sistema es más transparente y existe un mayor acceso público a la información, es un excelente procedimiento para lograr esta meta. La participación de agentes independientes con la capacidad y la independencia financiera para llevar a cabo una evaluación crítica de las políticas y las reformas propuestas podría enriquecer enormemente este debate. En este proceso, la política fiscal contribuirá a fortalecer la gobernabilidad democrática.

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

La OCDE es un foro único en el que las Administraciones trabajan conjuntamente con el fin de afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. La OCDE también constituye la vanguardia de los esfuerzos realizados para comprender los avances y ayudar a las Administraciones a responder ante las nuevas áreas de interés como la regulación de las sociedades, la economía de la información y los retos de una población que envejece.

Entre los objetivos de la OCDE destacan los siguientes:

1. ayudar a expandir de manera sana la economía de los países miembros, tanto como la de los no miembros, que se encuentran en vías de desarrollo;
2. conseguir que el comercio mundial se expanda conforme a las obligaciones internacionales, con un fundamento multilateral y no discriminatorio;
3. contribuir al desarrollo de la economía de todo el mundo a partir del mantenimiento de la estabilidad financiera y de una expansión de los

planos económico y laboral tan grande como sea posible, para que el nivel de vida de los países miembro progrese continuamente.

En la cumbre del G8 en L'Aquila, la OCDE puso sobre la mesa una lista de 12 principios y reglas que podrían servir de base para reactivar la economía mundial sobre una nueva vía y más estable⁸⁹. Entre los "doce mandamientos" destacaban los siguientes:

- Pide a los Estados a evitar "nivelar hacia abajo" en temas como medioambiente, asuntos sociales y empleo y a impulsar la "transparencia".
- Instó a las empresas "cualquiera sea su forma legal" a evitar la evasión fiscal pues es una práctica "nefasta" para la sociedad.
- El lobby que las empresas ejercen sobre los gobiernos, debe hacerse sobre bases "equilibradas, transparentes y equitativas" para todas las partes.
- La organización llama a luchar contra el "blanqueo de dinero" ya que los instrumentos y estructuras financieros no deben apartarse de su uso para disimular a los beneficiarios reales" de la actividad.
- La corrupción, y en especial la que empaña las transacciones internacionales, debe considerarse un "crimen" y ser "sancionada efectivamente".
- Prohibir cualquier forma de proteccionismo.
- Y como último punto la OCDE dijo que el secreto bancario constituye "un obstáculo" al respecto de los "doce mandamientos" que defiende.

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

Ya en su informe de 2012⁹⁰, la Organización exigió un cambio radical en el modelo económico, para evitar efectos desastrosos en el medio ambiente y la calidad de vida, particularmente en los países en desarrollo: "*Es hora de un cambio radical. Si no somos capaces de transformar nuestras políticas y comportamiento ahora, la imagen es más que sombría*" se dice en el mencionado informe. Y añade: "*Las actuales tendencias demográficas y económicas, si no se controlan, tendrán efectos alarmantes en cuatro áreas clave de interés mundial -cambio climático, biodiversidad, agua y salud. Los costes y las consecuencias de la inacción podrían ser absolutamente colosales, tanto en términos económicos como humanos.*"

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

El Informe defiende la necesidad de crear la nueva economía para la que hay que "imaginar nuevas lógicas, nuevos incentivos, nuevas regulaciones" que

⁸⁹ OCDE: INFORME AL G-8, 2009.

⁹⁰ OCDE, 2012.-. *Development Co-operation Report 2012 Lessons in Linking sustainability and Development*

"dignifiquen el modelo" Reconoce que pese a la recuperación, sigue habiendo en el mundo más de 200 millones de personas desempleadas, 30 millones más que al inicio de la crisis, y, sobre todo, que las desigualdades han alcanzado niveles sin parangón desde que existen estudios internacionales, de forma que el ingreso medio del 20 % de la población más rica representa 20 veces el del 20 % más pobre, cuando hace una generación era una relación de 7-8 veces. "Esa desigualdad se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento"

Junto a ello, reconoce que "Entramos en un mundo nuevo en el que los intereses de las empresas y del sistema financiero convergen con los intereses del planeta" y eso requiere "reglamentaciones" para garantizar "una justicia climática" que reduzca la exposición a los riesgos climáticos de los más vulnerables.

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

Entre las recomendaciones sobresalen:

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

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

5.- LA INFLUENCIA DE LA OCDE EN LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA. OCDE Y CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA.

5.1.- *El modelo económico de la Constitución española de 1978.*

García Pelayo⁹¹ definió la Constitución económica como "las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y el proceso económico".

Como ha indicado el TC⁹², la Constitución contiene una serie de principios básicos de orden económico que han de entenderse de forma unitaria.

Ya el propio Preámbulo de la CE establece la voluntad de la Nación española de garantizar la convivencia democrática, dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico y social justo. A su vez, la propia definición del Estado (artículo 1.1) y la obligación impuesta a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y faciliten la participación ciudadana en la vida política, social y económica, pueden ser una muestra de la filosofía que subyace en el orden constitucional económico español.

De forma parecida a como lo han hecho las Constituciones modernas democráticas, la CE de 1978 no ha establecido una organización económica fija, sino que ha optado por establecer una combinación de conceptos, lo suficientemente abiertos, que evitan la defensa de un sistema económico único y excluyente.

La exigencia manifestada por los grandes partidos políticos de introducir dentro del texto constitucional aquellos preceptos de naturaleza económica que consideraban indispensables para la definición de un sistema económico, acorde con sus postulados ideológicos,⁹³ determinó la necesidad de transacción entre las distintas pretensiones, y derivó, como ha puesto de manifiesto la doctrina, en el establecimiento de unos conceptos genéricos y ambiguos que comprometen poco y que dan cabida a distintas concepciones económicas⁹⁴. La conformación del modelo económico que instaura la CE de 1978 ha sido fruto del espíritu de consenso que inspiró el proceso constituyente.

Para la determinación de las distintas cláusulas económicas que la CE contiene, habrá que estudiar el encuadramiento de que son objeto en el texto constitucional, puesto que, junto a derechos tutelables judicialmente, se contienen principios que deben informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y existen otras que, al mismo tiempo que habilitan a los distintos poderes públicos para actuar en el ámbito económico, establecen, simultáneamente, un auténtico límite competencial a tales actuaciones (artículos 148 y 149)⁹⁵.

Se podría pensar que en nuestra Constitución se pueden encontrar, tantas reafirmaciones del modelo de economía de mercado, en su vertiente neoliberal,

⁹¹ GARCÍA PELAYO, M. (1979): "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución", en RAMÍREZ, M (Ed) *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, pág. 29.

⁹² STC 1/1982 de 28 de enero, y en términos parecidos STC71/1982 de 10 de noviembre y STC 111/1983 de 2 de diciembre.

⁹³ Para un completo conocimiento de los programas de Constitución económica que fueron presentados a la Ponencia Constitucional, Vid. DE JUAN, O. (1984): *La Constitución económica española*, CEC, Madrid, págs. 329 a 343.

⁹⁴ DE JUAN, O. (1984): Óp. Cit, págs. 51 y ss.

⁹⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1988): *Derecho Administrativo económico I*, La Ley, Madrid, pág. 80.

como elementos que ponen de manifiesto la necesidad de introducir correctivos sociales. Sin embargo existen opiniones que afirman, en un sentido abierto, que la Constitución económica contenida en la Constitución política no garantiza necesariamente un sistema económico ni lo sanciona. Permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a sus parámetros y sólo excluye aquellos que sean contradictorios con las mismas. De esta forma, el problema de nuestro modelo económico puede responder a principios diferenciados, de forma a como propugna la definición del Estado español como Estado social y democrático de Derecho⁹⁶.

En la conformación del modelo económico que la Constitución española contempla, no podemos olvidar la configuración estatal como un Estado social. La dimensión social no sólo se manifiesta en la definición de España como Estado social y democrático de derecho del art.1.1. CE., puesto que también el art. 9.2 declara la obligación que para los poderes públicos constituye el hecho de que la libertad e igualdad de individuos y grupos sean reales y efectivas, así como la participación de todos en la vida económica. También el derecho de propiedad privada, vinculada al art.33, y en los principios rectores de la política social y económica del capítulo 3º, del Título I. Con una orientación distinta encontramos un segundo grupo de enunciados económicos: los art.38.1º y 128.2.1º, en el que se establece la libertad de empresa, tanto pública como privada y la economía de mercado.

Junto a estas dos visiones del modelo económico, existen otras disposiciones que tienen carácter instrumental. Así, el art.38.2º contiene los medios para compatibilizar el art.38.1º con los intereses generales; la intervención de empresas y reserva de sectores económicos al sector público del art.128.2.2º; la participación de los trabajadores en las empresas y el acceso de éstos a la propiedad de las mismas del art.129.2; el art.131.1 sobre la planificación de la economía general, y el art.131.2 sobre la elaboración concertada de los proyectos de planificación. Todos estos enunciados translucen su condición instrumental al servicio de los poderes públicos, para el cumplimiento de los mandatos contenidos en los dos grupos de mandatos anteriores, en el entendimiento de que para la regularización del conjunto de la actividad económica de los particulares, habrá de utilizarse el derecho privado, que cederá en parte su naturaleza dispositiva por una función ordenadora de la sociedad civil y de la actividad económica.

La Constitución ha situado en el centro de los llamados derechos económicos, el derecho a la propiedad (artículo 33) y el derecho a la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado. Pero lo ha hecho de tal forma que, como ha indicado Alzaga Villaamil⁹⁷, puede decirse que, en realidad, nuestro modelo económico constitucional es el llamado de "economía social de mercado".

El modelo económico definido por la CE, en opinión de Entrena Cuesta⁹⁸ sería el de "economía social de mercado", entendido como un sistema de competencia económica -como unidad de pensamiento, de actuación y

⁹⁶ Voto particular formulado por Diez Picazo a la STC 37/81 de 16 de noviembre.

⁹⁷ ALZAGA VILLAAMIL, O. (1996): *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, págs. 316 y ss.

⁹⁸ ENTRENA CUESTA, R. (1981): "El principio de libertad de empresa" en *El modelo económico en la Constitución española*, IEE, Vol I, Madrid, pág. 131.

comportamiento- que vincula la libertad de competencia con la garantía de propiedad privada y de la libre iniciativa empresarial, con el progreso social.

Se consagra la libre iniciativa económica privada pero, el legislador delimita el ámbito de la libertad de la empresa, circunscribiéndola al marco de la economía de mercado, que los poderes públicos habrán también de proteger y tutelar.

La CE ha formulado el mandato de que los poderes públicos han de garantizar el ejercicio de la iniciativa privada y asumir su protección con los fines sociales cuya tutela también se les encomienda, habilitándole para ejercer su defensa y propiciando medios para su consecución (Cap. III "De los principios rectores de la política social y económica", así como los arts.9.2, 33, 38, 40.1, 130 y 131). Se reconoce la autonomía de la actividad económica privada, pero ello no debe interpretarse como una prohibición de los poderes públicos para intervenir en la economía y realizar una ordenación reguladora.

El art.128.1 de la Constitución afirma que "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general, en concordancia con el art. 131 relativo a la planificación, y con los números 2 y 3 del art.33 en los que se alude a la función social de la propiedad privada y de la herencia, así como a la expropiación forzosa por causa justificada de utilidad pública o interés social. Por su parte el párrafo segundo establece que "Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrán reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en el caso del monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando lo exigiere el interés general". Se trata de tres instrumentos de intervención directa: la iniciativa económico-pública, la planificación de actividades o recursos (servicio público y dominio público) y la intervención de empresas, cuyo tratamiento debe ser puesto en relación con el contenido del art.38 en el que se reconoce libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

El art.128.2 autoriza, pero no obliga, a reservar al sector público servicios esenciales cuya garantía habrá de realizarse mediante ley. El art.128.2 recoge la posibilidad de intervenir empresas, cuando lo exigiere el interés general, mediante ley y con intervención del Parlamento y no por decreto acordado por el gobierno. Se impone la utilización de una ley por intervención

El art.131 faculta al Estado para poder planificar la actividad económica general, mediante ley. El art. 149 consagra como competencia exclusiva del Estado, en su apartado 1.13º la de establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica sin perjuicio de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y las propias de municipios y provincias, para establecer planes y programas económicos acordes con la planificación general

En definitiva, podemos afirmar que la CE responde a un esquema económico, presidido por la propiedad privada y por la institución del mercado y de la competencia, que es asumido desde la perspectiva social, que es la que habilita su ordenación por parte de los poderes públicos. Nuestra Constitución, se inicia en su art. 1º con la definición del Estado como social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, así como la inviolabilidad de los

derechos de la persona, como fundamentos de orden político y de la paz social. Estos principios se desglosan en cuanto afectan a la actividad económica, en el reconocimiento de las libertades de contenido económico, entre las que destacan los arts.33 y 38, como garantes de la propiedad privada y de la libertad de la empresa en el marco económico de mercado, atemperados por la función social y las exigencias de la economía general, así como por los principios rectores de la política social y económica recogidos en los arts.39 a 52 y por la subordinación de toda la riqueza al interés general, del párrafo 1º del art.128, junto con las facultades recogidas en segundo del mismo precepto y la potestad planificadora general del art.131

El desarrollo normativo y fáctico acontecido desde el final de la transición, ha supuesto una limitación cada vez más acusada de la apertura de la constitución económica de 1978, en el que los hitos fundamentales han sido sin duda alguna la entrada de España en las Comunidades Europeas en 1985, el proceso de creación del mercado interior europeo impulsado por las instituciones comunitarias con renovada energía desde 1985, dando lugar a las sucesivas modificaciones de los tratados originales mediante la aprobación del Acta Única Europea en 1986, el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992 y los más recientes de Ámsterdam, Niza y Lisboa. También tiene especial relevancia el fenómeno de la "liberalización" de determinados sectores económicos y el de las privatizaciones, estrechamente ligado a la influencia del derecho comunitario y a la orientación de organizaciones intergubernamentales como el FMI, el G20, el Banco Mundial, o la OCDE.

5.2.- Sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la Constitución española.

La reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, la segunda que se ha realizado desde la aprobación de la Constitución en 1978, ha supuesto una profunda modificación de este precepto, que se encuadra en el Título VII relativo a las materias de Economía y Hacienda. Los dos apartados que incluía este artículo en su anterior redacción han quedado convertidos en seis, lo que da una idea de la profundidad y relevancia de la reforma llevada a cabo.

Como recoge la propia Exposición de Motivos, el motivo de la reforma ha sido cumplir con los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea, un marco en el cual la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las Administraciones Públicas. Se concibe así la estabilidad presupuestaria como esencial para el mantenimiento y desarrollo del Estado Social que se proclama en el artículo 1.1 de la Constitución⁹⁹. Así pues, se opta por incluir en la Constitución y, por tanto, por

⁹⁹ La introducción del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento jurídico arranca en el año 2001 con la aprobación de dos leyes, la Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Ambas normas encuentran su fundamento político y jurídico en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997. La idea central de dicho acuerdo supone la limitación del uso del déficit público como instrumento de política económica y su contención a unos límites comunes a todas

otorgar a la estabilidad presupuestaria, el máximo nivel normativo posible dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Esta es la mejor prueba de lo que ya es una realidad agudizada desde el comienzo de la actual crisis, que, entre otros Alzaga, ya expresaron con claridad: las pautas que nos llegan en política económica desde Bruselas son cada vez más precisas, de forma que la potestad soberana de elaborar los Presupuestos Generales del Estado va a estar condicionada, por la política de gobernanza económica europea —esta obviedad supone, de facto, la *primera* desconstitucionalización de la "Constitución económica" española—. En definitiva, la reforma constitucional consagra una nueva atribución de competencias derivadas de la Constitución, necesaria para proseguir la construcción de la Unión Europea¹⁰⁰.

las economías de los países integrantes de la Unión Económica y Monetaria. Ambas normas fueron aprobadas por las Cortes Generales sobre la base competencial de la competencia exclusiva del Estado atribuida por el artículo 149.1.11ª y 14ª de la Constitución, respecto al Sistema Monetario, la Hacienda General y la Deuda del Estado, así como sobre la base competencial recogida en los artículos 149.1.13ª y 18ª, de la Constitución, relativos a las bases y coordinación de la planificación económica general y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El objetivo de estas dos normas era señalar una serie de límites de déficit y endeudamiento a todas las Administraciones Públicas; Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como unos mecanismos de control para asegurar su cumplimiento. El fundamento de la competencia estatal para establecer estas medidas de política económica, relativas a la estabilidad presupuestaria, sobre el resto de las Administraciones Públicas, ha sido avalado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 198/2011. Ambas leyes fueron sustancialmente modificadas en 2006 por la Ley Orgánica 3/2006, y por la Ley 15/2006, lo cual se tradujo en la necesidad de un nuevo Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

¹⁰⁰ Desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea mediante el Acta de adhesión de 12 de junio de 1985, la estabilidad presupuestaria se ha erigido en un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal de los Estados miembros. Basta con acudir al art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 (TCE), para constatar cómo ya se preveía que cada Estado miembro aplicaría "la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos". Dicha previsión pasó al art. 104 C en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar "déficits públicos excesivos" (apartado 1), cuyos valores de referencia se fijaban en el "protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo" (apartado 2), anejo al citado TUE y que, en la actualidad, está en anejo con el núm. 12 al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Posteriormente, mediante resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 se adoptó el Pacto de estabilidad y crecimiento con la intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales. A tal fin, se aprobó un conjunto de normas (conocido como el "Six Pack"): el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

El siguiente paso tanto hacia la estabilidad presupuestaria como hacia la convergencia fiscal de los Estados miembros se produjo el día el 2 de marzo de 2012 con la firma de veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea —todos salvo Reino Unido y la República Checa— del Tratado de

El compromiso de incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional, previsto en el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, unido a la grave situación de crisis económica y financiera, condujo a fortalecer el objetivo de estabilidad presupuestaria mediante su incorporación al texto de la Constitución, concretamente, a su art. 135, tras la reforma operada con fecha de 27 de septiembre de 2011. El rasgo esencial de esta reforma constitucional consiste en que se consagra, con rango constitucional, el "principio de estabilidad presupuestaria", como un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas (art. 135.1). La reforma puede considerarse una *segunda* desconstitucionalización de la "Constitución económica", aunque en un sentido de cesión o abdicación de soberanía, puesto que hablamos de una reforma constitucional en sentido estricto¹⁰¹.

A raíz de la aprobación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución tras la reforma, cuya constitucionalidad ha sido confirmada por STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. A su vez, dicha Ley Orgánica 2/2012, ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹⁰². La reforma constitucional también ha sido desarrollada legislativamente mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal.

estabilidad, coordinación y gobernanza (también conocido como "Pacto fiscal") que, sin derogar el Pacto de estabilidad y crecimiento, promovía la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes, los cuales se comprometían, de un lado, a que la situación presupuestaria de sus administraciones públicas fuese de equilibrio o de superávit y, de otro, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional.

Después se adoptaron dos nuevas normas (conocidas como "Two Pack") con la finalidad de reforzar el denominado "aspecto preventivo" de la estabilidad, completando el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro de cara a mejorar la integración y la convergencia económicas entre los Estados miembros de la zona euro. Concretamente se trataba del Reglamento (UE) núm. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro para garantizar la estabilidad financiera, y del Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

¹⁰¹ Entre los numerosos estudios de la reforma, Vid, entre otros: ÁLVAREZ CONDE, E. Y SOUTO GALVÁN, C. (coords.).(2012): *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, URJC, 2012; GARCÍA ROCA, J Y MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2013): *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Madrid, Civitas, 2013. También número monográfico de *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, "La Reforma Constitucional"; el número monográfico de *Crónica Presupuestaria*, n. 1, 2013. Finalmente, LÓPEZ GARRIDO, D. Y MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L. (eds.).(2013): *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, CEPC.

¹⁰² Vid. GALERA VICTORIA, A (2013): "La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público", *Revista de Derecho Político*, 2013. También RUIZ ALMENDRAL, V (2012): "La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", *Revista española de control externo*, 2012

También la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y otras medidas de reforma administrativa, tienen su origen en la idea de que la crisis económica ha puesto de relieve una premisa que debe sostenerse más allá de las circunstancias económicas, y es que el sector público debe ser sostenible en el tiempo y que debe garantizarse la eficiencia en la gestión de sus recursos¹⁰³.

Las políticas Comunitarias y las leyes anteriores, nos permiten hablar de la *tesis de la mutación constitucional*. Uno de los primeros en utilizar este concepto en relación con los cambios impuestos en nuestra norma fundamental por el proceso de integración europea fue MUÑOZ MACHADO. Desde su punto de vista, el proceso de integración y de mutación de nuestras normas constitucionales tiene un carácter "inexorable"¹⁰⁴ y, en consecuencia, difícilmente criticable, afirmando además la insuficiencia de los principios relativos a la reforma constitucional para dar cuenta de las repercusiones constitucionales del proceso de integración europea. Otro autor que viene hablando de "mutación constitucional" en este contexto desde hace tiempo es HERRERO DE MIÑÓN¹⁰⁵.

El gobierno de las diferentes crisis (económica, financiera, fiscal, de capacidad de manejo macroeconómico y política) que Europa sufre desde 2007 ha desencadenado un proceso de mutación constitucional de la Unión Europea. Las numerosas medidas puntuales y reformas estructurales con las que se ha tratado de contener y superar la crisis han conducido a una profunda transformación del Derecho constitucional europeo, tanto en sus aspectos estructurales como sustantivos¹⁰⁶. Cambios constitucionales con consecuencias muy importantes sobre cada uno de los pilares del Estado Social y Democrático de Derecho, y para el modelo de Estado en su conjunto¹⁰⁷.

5.3.-La OCDE en la definición en la política económica española.

¹⁰³ La ley citada, en primer lugar, adopta modificaciones normativas para permitir la reordenación de organismos públicos con el fin de mejorar su eficiencia y reducir el gasto público. Otro de los objetivos pretendidos en la reforma de la Administración Pública es la racionalización de estructuras públicas, especialmente en aquellos ámbitos donde existen competencias compartidas entre distintas Administraciones, de modo que cada Administración cuente con el tamaño y los medios adecuados para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. En último lugar, se introducen varias medidas relativas al régimen de los empleados públicos. También se han dictado, con la crisis económica como fondo, entre otras, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

¹⁰⁴ MUÑOZ MACHADO, S.- *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1983; también PÉREZ TREMPES, P.- *Constitución Española y Comunidad Europea*. Madrid, 1993

¹⁰⁵ HERRERO DE MIÑÓN, M.- "La constitución económica: desde la ambigüedad a la integración", en *REDC*, nº 57, 1999, pp. 25 y ss.

¹⁰⁶ MENÉNDEZ, A. J.- "La mutación constitucional de la Unión Europea", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 96, Septiembre/Diciembre 2012, págs.41 y ss.

¹⁰⁷ Muy interesantes los son estudios de SERRANO PÉREZ, M^a.M.- "La Constitución económica europea y la transformación operada en el sistema económico interno y en el Estado social", y de CASAS BAHAMONTE, M^a. E.- "El Gobierno económico de la Unión Europea y el Estado social", ambos en LÓPEZ GARRIDO, D (Dir.) y MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a.L (Coord^a).- *Reforma Constitucional y Estabilidad presupuestaria*, Madrid, CEPC, 2013.

Pero no solo la UE ha marcado las pautas económicas en España en los últimos años. Organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE han ejercido presiones para que la economía española se dirija a la consecución de determinados resultados.

Como indicaba el *Informe España OCDE 2010*¹⁰⁸, hasta no hace mucho tiempo, España estaba a la vanguardia de una nueva ola de economías europeas prósperas, con ingresos per cápita cercanos a la media de la OCDE. España adoptó medidas audaces para responder a la crisis; incluyendo un importante paquete de estímulo fiscal para frenar la caída del PIB. En esta fase de recuperación, el Estado español ha comenzado a actuar en el ámbito de las finanzas públicas, con miras a reducir la carga actual y preparar el país para el cambio demográfico a largo plazo. El Informe 2010 abordaba esos retos en seis epígrafes donde el cambio podría inducir una mejora duradera en el futuro del país: las finanzas públicas; el mercado laboral; la innovación; el medio ambiente, el crecimiento verde y el cambio climático; la educación y la reforma del sistema de pensiones, "para que la economía sea más fuerte, más limpia y más justa".

En el *Informe España OCDE 2011*, se indicaba cómo la recuperación de la economía internacional de lo que cabría calificar como la peor crisis económica y financiera de las últimas décadas sigue siendo frágil. El ritmo varía según los países, pero en general la economía global se ha visto frenada por la elevada deuda de los sectores público y privado y la reacción de los mercados financieros ante las dificultades para solucionar estos problemas. El impacto de la crisis en España ha sido más persistente que en la mayoría de las economías de la OCDE. Entre los principales efectos destacan el colapso del sector inmobiliario, el incremento de la tasa de desempleo y el aumento del déficit público. Especial atención se prestaba a los importantes progresos para enfrentar estos desafíos llevados a cabo en España, entre los que, especialmente se indicaba que "La reciente reforma constitucional es un ejemplo de liderazgo y responsabilidad para tomar la iniciativa frente a los mercados y lanzar una señal clara e inequívoca de disciplina presupuestaria a largo plazo¹⁰⁹". La OCDE ha seguido trabajando con y para España en el diseño e implementación de políticas y soluciones que permitan hacer frente a estos retos, muchos de ellos son comunes a todos los países miembros de la OCDE, de ahí que la experiencia acumulada en los países miembros pueda ser de interés. "Sumando esfuerzos y compartiendo experiencias, la OCDE y España pueden diseñar y poner en práctica mejores políticas para una vida mejor".

En el Informe *Mejora de la regulación en España, OCDE*, de diciembre de 2011, ya la OCDE indicaba cómo desde el regreso de la democracia, España ha gozado de uno de los crecimientos económicos más altos de Europa, para lo que han jugado un papel muy importante las reformas económicas y estructurales de las últimas tres décadas, centradas en la desregulación y en la

¹⁰⁸ Perspectivas OCDE: España Políticas para una Recuperación Sostenible, OCDE, 2010.

¹⁰⁹ La importancia de la reforma constitucional del art. 135 de la Constitución española, como instrumento importante para asegurar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad, y por ende de la gobernanza en España, ha sido apuntalado por el Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España: España, de la reforma de la administración a la mejora continua, OCDE, INAP, FIIAP, trad. De Jorge Tuñón Navarro, Madrid, 2014.

liberalización, lo que redujo el papel del gobierno en el mercado. El cambio de situación experimentado a partir de 2009, como consecuencia de la crisis económica, exigía reformas dirigidas, además de a modificar el mercado laboral, a reducir el déficit español, y reformas estructurales importantes: mejora de la transparencia; aumento de la eficiencia y la productividad y reforma de la Administración, y mejora de la balanza comercial.

El *Informe España OCDE 2012*, se indicó cómo "las autoridades españolas han emprendido un valiente programa de reformas para combatir desde su raíz las causas de la crisis actual, algo totalmente encomiable. Aunque la incertidumbre en la zona euro y la desaceleración económica mundial complican la recuperación de España –la OCDE muestra su seguridad de que el país va por buen camino-. El coste de las reformas es alto, pero la recompensa será mayor y dejará una economía española más fuerte y mejor preparada para competir a nivel global".

Entre las principales reformas que el informe aplaude, destacan las medidas de consolidación de las cuentas públicas y el fortalecimiento de las reglas fiscales, así como las profundas reformas del mercado laboral y del sector bancario¹¹⁰.

"La crisis del empleo en España no ha afectado a todos por igual. Los efectos de la crisis se han hecho sentir con más fuerza en los grupos más vulnerables y las desigualdades han crecido rápidamente. Un mercado del trabajo débil y desigual ha llevado a muchísimos trabajadores jóvenes o poco capacitados la pérdida del empleo y existen serios riesgos de que estas dificultades económicas perduren.

Las reformas del sistema de protección social y del mercado del trabajo deberían concentrarse en aliviar las dificultades económicas de los hogares más pobres y en mejorar las perspectivas de los desempleados de larga duración y de los jóvenes¹¹¹"

El *Informe España OCDE 2014*¹¹², reflejó que la economía española ha regresado a una senda de moderado crecimiento tras una prolongada recesión y, lo que resulta crucial, los diferenciales de la deuda soberana se han reducido de manera drástica. Este cambio tan significativo pone de manifiesto los efectos de las importantes reformas adoptadas para fortalecer el sector bancario — entre las que se incluye un programa de asistencia financiera—, las actuaciones del Banco Central Europeo, la mejora de la sostenibilidad de las cuentas públicas — con un ritmo de consolidación fiscal actual ligeramente inferior— y las reformas dirigidas a mejorar el mercado laboral y el de bienes y servicios.

No obstante, el reto fundamental para España es avanzar a partir de estos logros con el fin de impulsar el crecimiento y reducir el desempleo de manera significativa a través de un aumento sostenido de la productividad y la competitividad, y disminuir la deuda externa. Para ello, la OCDE proponía como medidas: reducir de manera ordenada el endeudamiento de los sectores público y privado; acometer mejoras en las instituciones y en las políticas del mercado laboral para disminuir la elevadísima tasa de desempleo —que en sí misma

¹¹⁰ Criterios reiterados en INFORME OCDE ESPAÑA 2013.

¹¹¹ Panorama de la Sociedad 2014 Resultados Clave: ESPAÑA. La crisis y sus consecuencias, OCDE, marzo de 2014

¹¹² Estudios económicos de la OCDE ESPAÑA .Septiembre 2014 .VISIÓN GENERAL, OCDE, 2013.

constituye un factor clave de la desigualdad— y reformar el entorno empresarial para favorecer la entrada y el crecimiento de empresas.

La OCDE, en el *Informe España OCDE 2015*, utilizando su "Índice de Justicia Social" ha analizado diferentes aspectos que valoran la vida de los ciudadanos españoles, desde el desempleo hasta el medio ambiente al objeto de descubrir hasta qué punto los diferentes gobiernos de los países miembros promueven y facilitan la inclusión social y económica de cada sociedad -España no queda bien en este baremo: aparece en la cola entre los países OCDE, perdida en el puesto número 30¹¹³-.

El informe destaca el elevado desempleo que se sufre en nuestro país. Sobre el mercado de trabajo, incide en la economía sumergida y en torno a la gestión de las administraciones, explica que los déficits, tanto central como autonómicos, siguen siendo importantes. La deuda pública, por su parte, es alta y creciente. Igualmente, el informe pone de manifiesto que los recortes se han llevado por delante gran parte de los recursos destinados a la financiación en I+D+i, a la calidad del sistema sanitario o a promover el desarrollo.

En cuanto a políticas sociales, el informe apunta que, a pesar de los esfuerzos del país por mejorar el acceso y la calidad de la educación, los resultados de PISA siguen dando una nota mediocre. La exclusión social se concreta en la falta de ayudas a las familias y la elevada tasa de pobreza infantil. En el lado positivo se destaca el nivel de tolerancia social, que facilita la integración de los inmigrantes, la sostenibilidad de las pensiones y la rentabilidad del sistema de salud nacional.

Respecto a calidad democrática, el informe de la OCDE destaca la poca transparencia de la financiación de los partidos políticos. Esto se debe, según apunta el estudio, a que además de la financiación pública existen donaciones privadas poco claras, que permiten abusos. En este sentido recuerda que aún no es operativa la nueva legislación que ha aprobado el Gobierno, supuestamente más estricta.

En este capítulo la OCDE critica los obstáculos que ofrece la legislación para que se celebren referendos. Del mismo modo, concluye que las restricciones que contempla la Ley de Seguridad Ciudadana no contribuyen a que mejoren los índices de calidad. Por su parte, el informe cataloga el sistema judicial de independiente y fuerte, aunque critica la tardanza en alcanzar resoluciones.

En la nueva edición de su *informe "Perspectiva Económica Global, el 'club de los países ricos'"*, del año 2016, sostiene que la recuperación "sólida" de España continuará en 2016 y 2017, aunque se irá ralentizando "gradualmente" a medida de que el impacto positivo de la depreciación del euro y de la caída del precio del petróleo y de otras materias primas se vaya disipando¹¹⁴.

¹¹³ Al analizar los diferentes 'ingredientes' que conforman la nota, España aparece en el número 33 en el apartado de política económica destinada a garantizar la justicia social; en el 30, en cuanto a la calidad de su democracia; en el 19 en relación a la capacidad del Gobierno para enfrentarse a la crisis económica; en el puesto 26 respecto a políticas sociales, y en el 29 en relación a políticas medioambientales.

¹¹⁴ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ha mejorado la previsión de crecimiento de la economía española en 2015, hasta el 3,2%, tres décimas más que la estimación de junio, pero en cambio ha rebajado ha empeorado una décima la de 2016, hasta el 2,7%. La previsión de crecimiento del 3,2% para este año es una décima inferior a la estimada por el Gobierno, mientras que la de 2016 se sitúa

La OCDE subraya que el empleo está creciendo "de manera sólida" y por ello rebaja la tasa de paro hasta el 22,1% para el año 2015 (22,3% en la estimación anterior) y hasta el 19,8% para 2016, dos puntos menos que las previsiones anteriores. A pesar de estas mejoras, ve "riesgos a la baja" en este escenario derivados de la "posible incertidumbre política y sus efectos sobre la agenda nacional de reformas", así como de una posible desaceleración en Europa o un "rápido crecimiento" del petróleo o del precio de los alimentos básicos.

Por el lado positivo, subraya que la recuperación de la inversión en construcción puede ser más fuerte de lo previsto, especialmente si la economía española es capaz de atraer inversión extranjera a "niveles más altos".

La OCDE destaca que la caída de las tasas de endeudamiento de las empresas y de los hogares también continuará prestando apoyo a la recuperación de la economía, junto con la política fiscal, espera que sea "ligeramente expansiva" en los próximos dos años.

"Estos factores, junto con la aplicación de importantes reformas estructurales, están aumentando la confianza empresarial", aunque se debe seguir reduciendo la "elevada" deuda pública y el déficit.

La política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) seguirá siendo "altamente acomodaticia" y el menor coste crediticio impulsarán la inversión y el consumo, lo que junto con la mejora de la recuperación europea, tendría un impacto positivo en las exportaciones españolas, también impulsadas por la depreciación del euro y la caída del precio del petróleo.

Entre las reformas que propone, la OCDE también señala que la ley de unidad de mercado debe aplicarse "plenamente" para armonizar la regulación de las empresas en todas las comunidades autónomas, y añade que debe fomentarse una mayor competencia en los servicios profesionales, en los puertos, en la distribución de gasolinas y en el sector de la electricidad, así como impulsar la I+D.