Estudios Internacionales 166 (2010) - ISSN 0716-0240 • 93-112
Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile

La OCDE y el ingreso de Chile

Raúl E. Sáez*

El 15 de diciembre de 2009 el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) decidió por unanimidad invitar a Chile a ser su miembro 31. Con la firma del acuerdo sobre las condiciones para su ingreso el 11 de enero de 2010, Chile aceptó dicha invitación.

Este es un paso más en la inserción de Chile en la economía global, ya que aunque no se trata de un acuerdo de libre comercio que abre mercados para las exportaciones, implica la activa participación de Chile en el más influyente grupo de países donde se analizan y proponen las buenas prácticas en políticas públicas. Tal como lo señaló su Secretario General, Angel Gurría, la OCDE «es un lugar al cual Chile pertenece, por puro mérito»[1] y su ingreso «marca el reconocimiento de casi dos décadas de reforma democrática y políticas sociales sólidas»[2].

Por ello es importante explicar qué es la OCDE, cómo fue el proceso de ingreso de Chile y qué implica para el país esta membresía. Ese es el objetivo de este documento. En la primera sección se describe qué es la OCDE, su origen y propósito. En la segunda sección se examina qué hace la OCDE, para en la siguiente explicar cómo lo hace. La cuarta sección aborda el tema del conjunto de instrumentos legales de la OCDE que los nuevos miembros deben aceptar al ingresar a

* Embajador designado de Chile ante la OCDE.

1 Gurría A. «Invitation to Chile to join the OECD: Remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General, to the OECD Council», 15 de diciembre de 2009, http://www.oecd.org/document/26/0,3343,en_2649_34487_44274266_1_1_1_1,00.html. Traducción del autor.

2 Gurría A. (2010) «Chile acepta la invitación de adhesión de Chile a la OCDE», 11 de enero, http://www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_34487_44360420_1_1_1_1,00.html.

la organización, el denominado *acquis*. El ingreso de Chile, y la invitación extendida también a Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia, se hizo viable una vez que la Organización tomó la decisión de ampliación en 2007. Ello se presenta en la quinta sección.

Las siguientes tres secciones están dedicadas al proceso de ingreso a la OCDE, desde la aprobación de la «hoja de ruta» de Chile para su adhesión a la Convención de la OCDE hasta el proceso mismo, incluyendo las leyes que Chile debió aprobar como requisito previo para poder ingresar a la Organización. Este proceso de ingreso se examina únicamente desde el punto de vista de la relación con la Organización y su Secretaría, no abordando el debate parlamentario que implicó el legislar para permitir el ingreso. La última sección se refiere a las implicaciones de ser miembro de esta Organización.

1. ¿Qué es la OCDE?

La OCDE es la continuadora de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC por su sigla en inglés) creada en 1947 para administrar los fondos del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Sus miembros originales fueron 17 países de Europa Occidental, más Canadá los Estados Unidos y Turquía, quienes suscribieron la Convención de la OCDE en 1960. Al igual que la OEEC, la OCDE tiene su sede en Paris.

En 1964, Japón entró a la Organización y entre fines de los años sesenta y comienzos de los setenta ingresaron Finlandia, Australia y Nueva Zelandia. Entre 1973, año de ingreso de este último país, y 1994 no hubo ampliación en la membresía. En ese último año comienza un primer proceso de expansión significativa con la entrada de México (1994), Corea (1996) y varios países de Europa Central y Oriental[3], llegando a los 30 miembros.

Para poner a la OCDE en el contexto de la economía global, cabe destacar que los países miembros representan un 72% del PIB global y en ellos vive el 18% de la población mundial. En promedio tienen un PIB per cápita (en términos de poder de compra) de 32.664 dólares de los Estados Unidos, el más alto de las cuales es el de Luxemburgo (79.793 dólares) y el más bajo el de Turquía (12.993 dólares)[4].

La OCDE es un foro en el cual los gobiernos de los países miembros «comparan experiencias de políticas públicas, buscan respuestas a problemas comunes, identifican buenas prácticas y coordinan políticas internas e internacionales»[5]. Los

[3] República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca.

[4] El PIB total corresponde al PIB en dólares corrientes de 2008, tomado de *World Economic Outlook* del FMI. Población y PIB per cápita fueron obtenidos de *OCDE Factbook 2009: Estadísticas económicas, medioambientales y sociales*, OCDE, Netbiblo, 2009.

[5] http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html.

miembros deben compartir dos principios básicos: ser democráticos y tener economías de mercado. Los objetivos de la Organización son: 1) apoyar el crecimiento económico sustentable; 2) promover el empleo; 3) mejorar los estándares de vida; 4) mantener la estabilidad financiera; 5) colaborar con el desarrollo económico de otros países; y 6) contribuir al crecimiento del comercio mundial.

No obstante, no solo los gobiernos de los países miembros participan en la Organización. Los empresarios y los trabajadores asesoran a la OCDE a través del Comité Asesor de Empresas e Industrias (BIAC, *Business and Industry Advisory Committee*) y del Comité Asesor de Sindicatos (TUAC, *Trade Union Advisory Council*), respectivamente. La OCDE mantiene también un diálogo con y entre parlamentarios de sus países miembros, así como con otras organizaciones de la sociedad civil.

El trabajo de la OCDE se extiende más allá de sus miembros a través del Centro para la Cooperación con No-Miembros (CCNM), del Centro de Desarrollo y de una serie de iniciativas regionales que cubren Europa, el Cáucaso y Asia Central, Asia, América Latina y el Medio Oriente y el Norte de África.

La Organización funciona con un presupuesto de 320 millones de euros y 2.500 funcionarios.

2. ¿Qué hace la OCDE?

La OCDE cumple diversas tareas. En primer lugar, hace un permanente seguimiento de las tendencias económicas, analiza y hace proyecciones de corto y mediano plazos. También realiza investigación en áreas tales como el comercio internacional, el medio ambiente, la agricultura, la tributación, la tecnología, la ciencia y la innovación, los mercados financieros, la educación y los gobiernos corporativos. Como puede verse en el Cuadro 1, el ámbito de temas cubiertos por la Organización es muy amplio. En la práctica, la única área importante de política no abarcada por la OCDE es la política de defensa. La OCDE difunde su trabajo a través de la publicación de aproximadamente 250 títulos por año.

En segundo lugar, la OCDE realiza evaluaciones entre pares (*peer reviews*), probablemente su elemento más distintivo como organización internacional[6]. El trabajo de seguimiento de las políticas públicas y del desempeño de las economías se hace mediante un diálogo permanente en el marco de los comités entre los expertos nacionales. Podemos mencionar algunos ejemplos. Uno de ellos es la discusión de los Estudios Económicos (*Economic Surveys*) de los países miembros en el marco del Comité de Desarrollo y Revisión Económicos (EDRC por su sigla en inglés). El informe es debatido por los encargados de las

[6] Otras instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo también hacen recomendaciones de política pero, a diferencia de la OCDE, ellas no surgen del debate entre los que diseñan e implementan las políticas públicas.

políticas económicas del país sujeto de estudio con sus pares de los otros países miembros. Otro ejemplo es el monitoreo que realiza permanentemente el Comité de Inversiones de los compromisos adoptados por los miembros de la OCDE respecto del tratamiento acordado a la inversión extranjera directa proveniente de otros miembros e incluso no miembros si ello fuese relevante.

En tercer lugar, la OCDE desarrolla estándares o reglas para la cooperación internacional. La detección de desafíos que enfrenta la economía global o la necesidad de reforzar la cooperación[7] y los estándares de las políticas públicas en áreas específicas lleva a negociaciones entre los miembros para acordar un instrumento que permita lograr los objetivos planteados. Estos instrumentos pueden ser un acuerdo internacional, una decisión del Consejo (que tiene el mismo valor jurídico que un acuerdo internacional para los miembros), una recomendación del Consejo que contiene un modelo o estándares, o pautas o directrices para el diseño de políticas o prácticas. A ello hay que agregar las declaraciones ministeriales conjuntas que reflejan el objetivo de los miembros de abordar alguna materia, problema o desafío.

Como ejemplos pueden mencionarse la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Empresariales Internacionales entre los acuerdos, los Códigos de Liberalización de los Movimientos de Capital y de las Operaciones Invisibles Corrientes entre las decisiones, la Convención Modelo de la OCDE para Evitar la Doble Tributación[8] entre las recomendaciones, y los Principios de Gobierno Corporativo entre las pautas. Más adelante volvemos sobre los distintos instrumentos legales de la OCDE y las diferencias entre ellos.

En cuarto lugar, la OCDE recopila estadísticas e información económica y social de manera que sea comparable entre sus miembros, lo que la ha llevado a ser una de las mayores y mejores fuentes de estadísticas comparables del mundo. Además, administra el programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, por su sigla en inglés). El test PISA, que ha sido aplicado en Chile, tiene por objetivo evaluar el rendimiento de los alumnos mayores de 15 años en áreas temáticas como las ciencias, las matemáticas y la lectura. Los resultados de estas pruebas son utilizados ampliamente como un indicador de la calidad de la educación en los países, no solo miembros de la OCDE, que participan.

3. ¿Cómo funciona la OCDE?

El Consejo de la OCDE, compuesto por un representante permanente por cada país miembro más un represen-

[7] Muchos olvidan que la cooperación es un elemento central del trabajo de la OCDE y que está en el mismo nombre de la Organización.

[8] Es el modelo usado por Chile en las negociaciones de acuerdos para evitar la doble tributación con otros países.

tante de la Unión Europea, es el órgano superior de gobierno de la Organización. Su papel es acordar las directrices estratégicas, adoptar los instrumentos legales y, en esta etapa de ampliación, tomar la decisión de invitar y aceptar a nuevos miembros. El Consejo se reúne hasta dos veces por mes y las decisiones se adoptan por consenso. Una vez al año, el Consejo se reúne a nivel de ministros de los países miembros.

El lugar donde se discuten los temas de las distintas áreas que cubre la OCDE es en los comités, grupos de trabajo y grupos de expertos en que están representados todos sus miembros. En estos órganos es donde entre pares se revisan los informes de la Secretaría (los funcionarios de la Organización) en que se procesan los antecedentes de las políticas públicas de los países miembros y las conclusiones que de ellos se extraen. A los comités también les ha correspondido en los últimos años un papel importante en el proceso de ingreso de nuevos miembros. Los países que tienen calidad de observadores ante la OCDE también pueden participar en los comités abiertos a no miembros[9].

Según la forma de participación de los miembros de la OCDE y cómo reciben su presupuesto, los órganos pueden dividirse en dos. Los denominados «Parte I» y los «Parte II». Los órganos Parte I son la mayoría de los comités, grupos de trabajo, grupos de gestión y otros que constituyen el núcleo del trabajo de la OCDE. Listarlos tomaría varias páginas de este documento por lo cual en el Cuadro 2 solamente se incluyen los directorios o comités principales, bajo los cuales hay otros órganos como grupos de trabajo o grupos de gestión. Los órganos Parte I son aquellos en los cuales participan todos los miembros de la OCDE y se accede a ellos por el mero hecho de ser miembro de la Organización.

La participación en los órganos o programas Parte II es opcional. No todos los países de la OCDE son miembros de todos los órganos Parte II. En el Cuadro 2 se muestran cuáles son. Pueden dividirse en cuatro grupos, los que dependen de un director, los órganos especiales de la OCDE que tienen criterios específicos de membresía, los que no están abiertos a la participación de todos los miembros de la Organización y los que no son órganos de la OCDE. Entre los que dependen de un director cabe destacar el Programa PISA que, como se explicó, es aquel que mide las competencias de los alumnos. El Centro de Desarrollo, del cual Chile ya era miembro antes de ingresar a la OCDE[10], y la Organización Internacional de Energía son dos de los órganos especiales de la OCDE con criterios diversos de membresía. Entre los que no son órganos de la OCDE se encuentra

[9] Chile fue observador de la OCDE desde mediados de la década de los noventa y en esa calidad participó en varios de sus comités.

[10] No es necesario ser miembro de la OCDE para ser miembro del Centro de Desarrollo. Pertenecen a él países como Brasil, Colombia, Egipto, Indonesia, Marruecos, Perú, Sudáfrica y Vietnam.

el grupo de acción contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo (FATF, por su sigla en inglés)[11].

La secretaría de la Organización y sus 2.500 funcionarios son los encargados de implementar las directrices del Consejo y apoyar el trabajo de los comités y grupos.

El *acquis* de la OCDE

El concepto de *acquis* de la OCDE es relevante para entender lo que deben hacer los países que postulan a ser miembros. La OCDE ha definido el *acquis* como el conjunto de instrumentos legales de la Organización, que no solo incluyen las decisiones y recomendaciones aprobadas por el Consejo sino también instrumentos internos, como las resoluciones del Consejo, y externos, como las declaraciones ministeriales, entre otras[12]. La palabra francesa *acquis* podría traducirse entonces como «patrimonio legal».

Todo país candidato a ser miembro debe suscribir o aceptar este patrimonio legal[13]. La forma en que puede hacerlo depende del instrumento respectivo. En términos generales se pueden distinguir tres grandes grupos de instrumentos, así como también subcategorías dentro de ellos.

En el primer grupo se cuentan la convención de la OCDE y las reglas internas de la Organización sobre materias tales como los asuntos financieros, los asuntos relativos al personal y los reglamentos sobre procedimientos, gobernanza, clasificación de los documentos y cualquier otra resolución adoptada por el Consejo respecto del funcionamiento de la Organización. Estos instrumentos no son negociables y deben ser aceptados lisa y llanamente por el país que desea ser miembro, sin derecho a reservas.

El segundo grupo se compone de todos aquellos instrumentos que se refieren a políticas públicas. Estos instrumentos se denominan «sustantivos» debido a que implican distintos grados de compromiso de los miembros en materia de políticas públicas y reflejan el consenso alcanzado respecto de las mejores prácticas en el amplio espectro de políticas que cubre el trabajo de la Organización. Dentro de este grupo de instrumentos podemos distinguir:

1. Las Decisiones del Consejo. Estas son legalmente vinculantes para los miembros. No son tratados internacionales, pero la Organización considera que tienen el mismo tipo de obligaciones legales que emanan de la suscripción de un tratado. Un país candidato debe aceptar estas decisiones, pero puede hacerlo sujeto a reservas u observaciones;

---

[11] GAFI en español.

[12] Véase C(2007)30/REV1, *The Concept of OECD «ACQUIS»*, OECD, 26 de marzo de 2007. Esta sección se basa en ese documento.

[13] Esto es similar a lo que deben hacer los países que ingresan a la Unión Europea, aunque el nivel de obligación legal internacional es distinto en el caso de membresía de la OCDE.

es decir, hacer notar que respecto de ciertos aspectos específicos no adopta compromiso.
2. Las Recomendaciones del Consejo: no son legalmente vinculantes pero los candidatos deben pronunciarse respecto de ellas y se espera que las cumplan. También es posible hacer observaciones que implican una aceptación modificada de la recomendación[14].
3. Las Declaraciones: establecen compromisos de política suscritos por los gobiernos de los países miembros. Es posible pedirle a un país candidato que acepte algunas de ellas. Con anterioridad al proceso de ingreso, Chile ya había debido adherir a la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales[15] para poder ser observador en el Comité de Inversiones.
4. Los acuerdos y compromisos (*arrangements and undertakings*): son adoptados solamente por algunos miembros de la Organización. Sin embargo, ello no implica que a un país candidato no se le exija pronunciarse sobre estos instrumentos y es posible que sus políticas relacionadas con la materia respectiva sean igualmente examinadas a la luz del contenido del acuerdo o compromiso.
5. Acuerdos o Convenios Internacionales: son adoptados en el marco de la OCDE. Un ejemplo de este tipo de instrumentos es la Convención Internacional para el Combate del Cohecho a los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales de Negocios, convención que Chile ratificó en el año 2001. Como veremos, el cumplimiento de Chile de esta Convención fue un tema crucial en el proceso de ingreso.

4. La decisión de ampliación

En mayo de 2007, el Consejo adopta una decisión crucial para el futuro de la Organización y su globalización. En primer lugar, acuerda invitar a Chile, Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia a iniciar conversaciones para convertirse en miembros. En segundo lugar, acuerda reforzar su relación con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica con vistas a una futura membresía.

Dado que esto significaba una nueva etapa en la ampliación de la Organización, el Consejo también decidió establecer un procedimiento general

[14] Los países miembros pueden abstenerse de aceptar las decisiones y recomendaciones al momento de su adopción por el Consejo.

[15] Esta Declaración es un buen ejemplo de cómo funcionan los instrumentos de la OCDE. Uno de los principios que establece la Declaración es el de trato nacional a los inversionistas extranjeros. Esto es, que en situaciones similares se les dé el mismo trato que a las empresas nacionales. Como ello no es el caso en todos los sectores de la economía chilena, al momento de adherir a la Declaración, Chile presentó una lista de reservas a este principio indicando los sectores donde no le era posible dar ese trato a los inversionistas extranjeros.

para el ingreso de nuevos miembros[16]. En su decisión el Consejo reitera que cada país que desea ser miembro debe ser considerado sobre la base de sus propios méritos, lo cual era importante para Chile ya que no condicionaba la decisión de su ingreso al avance del proceso para los otros cuatro países invitados.

Para ello, el Consejo le encomienda al Secretario General presentar para su aprobación una «hoja de ruta» de ingreso (*accession roadmap*) para cada país candidato en que se establecerá el proceso de ingreso específico para dicho país. Las hojas de ruta deberán contener los siguientes elementos:

1) una descripción general del proceso de ingreso del país en cuestión;
2) una lista de los comités a ser consultados; las razones para la elección de los comités involucrados en el proceso; el nivel al cual se harán las consultas y una breve descripción del procedimiento de examen en cada comité;
3) un calendario indicativo de las reuniones de los comités, tomando nota de que la fecha del examen dependerá de la disponibilidad de la información que se requiere y del progreso logrado por el país;
4) una lista de las áreas en que la Secretaría evaluaría directamente la posición del país en cuestión;
5) una descripción de los pasos formales necesarios para concluir el proceso;
6) una indicación de los montos requeridos para financiar el proceso de acceso, recursos que deberían ser aportados por el país candidato.

El Consejo advierte que la hoja de ruta es un documento técnico para evaluar el cumplimiento de los estándares de la OCDE, por lo que el Consejo puede complementarlo con términos y condiciones de carácter político no relacionados con algún instrumento de la OCDE, como democracia, Estado de derecho, derechos humanos, etc. Ello quedaría establecido en un documento separado[17].

5. La hoja de ruta de Chile

El 30 de noviembre de 2007 el Consejo aprobó la hoja de ruta de Chile para su adhesión a la Convención de la OCDE[18]. Con ello, Chile tuvo conocimiento sobre lo que abarcaría específicamente el proceso de ingreso a la Organización y de adhesión a su Convención. El proceso contenido en esta hoja de ruta permitiría a los paí-

[16] Véase C(2007)31FINAL, *A General Procedure for Future Accessions*, OCDE, 2007.

[17] En el caso de Chile nunca hubo un documento de tipo político. Solamente la «hoja de ruta» de carácter técnico.

[18] Véase C(2007)100FINAL, *Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention*, OCDE, 2007. Disponible en http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00005856/$FILE/JT03237375.PDF.

ses miembros evaluar la disposición (*willingness*) y capacidad (*ability*) de Chile para asumir las obligaciones de la membresía, y a Chile demostrar dicha disposición y capacidad. La hoja de ruta establecía además que Chile, al igual que los otros países candidatos, debía compartir ciertos valores fundamentales de la membresía de la OCDE, lo que podría llamarse en español «similitud de pensamiento» (*like-mindedness*).

Esto último significaba que Chile no solo debía aceptar los instrumentos, estándares y *benchmarks* de la OCDE, sino también valores como la democracia basada en el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, adherir a los principios de una economía de mercado abierta y transparente y compartir el objetivo de un desarrollo sustentable.

La hoja de ruta señaló que el Consejo podía en cualquier momento formular preguntas sobre estos valores a la luz de las discusiones en los comités y otros órganos y evaluar el avance del país hacia esos valores y su compromiso con los métodos de la Organización. De surgir preocupaciones en el Consejo respecto de la similitud de pensamiento del país candidato, el Secretario General podía discutir el asunto con dicho país para solucionarlas.

La hoja de ruta reiteró que la membresía significa aceptar el patrimonio legal de la OCDE. Por lo tanto las obligaciones son:

1) Aquellas contenidas en la Convención de la OCDE. En particular deben aceptarse las obligaciones y compromisos que emanan de los artículos 1, 2 y 3 de la Convención.
2) Las reglas aplicables a los asuntos financieros y presupuestarios, a los asuntos relacionados con los funcionarios, las reglas de procedimiento de la OCDE, las resoluciones del Consejo sobre gobernanza, participación de economías no-miembros, la clasificación de los documentos (en confidenciales o no confidenciales), etc. Estas obligaciones debían simplemente ser aceptadas por Chile.
3) La aceptación de todas las decisiones y recomendaciones en vigor al momento de recibir la invitación a ingresar, además de ciertas reglas, estándares y *benchmarks* generalmente aceptados por los miembros de la OCDE, cuando fuese relevante.

Chile tenía cuatro opciones frente a estos instrumentos: aceptarlos o rechazarlos pura y simplemente; aceptarlos sujeto a reservas, observaciones o declaraciones; o aceptarlos sujeto a un plazo para su implementación.

Las aceptaciones condicionales se darían cuando la legislación, regulación o práctica chilena no fuese totalmente compatible con la declaración o recomendación. El hacer una reserva u observación significaría que Chile no estaba en condiciones de modificar la legislación o regulación en esa materia, ni dispuesto a hacerlo. La aceptación sujeta a un plazo de implementación implicaría un compromiso formal de efectuar los cambios necesarios durante

un plazo concreto y razonable, a ser especificado por Chile.

Sin embargo, el Consejo podía interpretar el uso excesivo de Chile de reservas u observaciones como falta de voluntad o incapacidad para asumir las obligaciones de ser miembro de la Organización. Más grave aún sería el caso de un rechazo.

a) La negociación del Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Organización[19] y la aceptación o la posición de Chile respecto de otro tipo de instrumentos de la OCDE, así como de ciertas reglas y estándares desarrollados por otras organizaciones internacionales también se considerarían como relevantes para evaluar la disposición y capacidad de Chile para ser miembro de la Organización. Los otros tipos de instrumentos son declaraciones ministeriales u otros acuerdos internacionales desarrollados por la OCDE (como la Convención contra el Cohecho) y que han sido aceptados por los miembros de la Organización. La posición de Chile en otras organizaciones internacionales incluye acuerdos ambientales y las obligaciones que emanan del FATF/GAFI, el FMI, la OMC y la OIT.

La hoja de ruta especificó qué comités y otros órganos de la OCDE examinarían la posición de Chile respecto de los instrumentos de la OCDE así como sus políticas. Como puede verse en el Cuadro 3, estos comités se dividieron en tres grupos.

El primer grupo se componía de los órganos que examinarían la posición propuesta por Chile respecto de los instrumentos, estándares y *benchmarks* de la OCDE en el área de competencia del órgano respectivo. Cada comité debía enviar al Consejo su opinión formal respecto de la capacidad y disposición de Chile para cumplir con las obligaciones que implica ser miembro de la Organización.

A un segundo grupo de órganos le correspondería examinar las políticas económicas generales de Chile, evaluando su coherencia con las políticas de los países miembros. A diferencia del anterior, este grupo se caracteriza por pocos o ningún instrumento legal bajo su mandato. Pero al igual que los anteriores, debía enviar al Consejo su opinión formal respecto de la coherencia de las políticas chilenas con la de los miembros de la Organización.

Por último, se incluyeron tres comités que examinarían las políticas de Chile en sectores específicos: la pesca, el acero y la agricultura.

El proceso mismo de ingreso se gatillaría en el momento en que Chile presentase al Secretario General su posición inicial respecto de cada uno

[19] Similar al de otros organismos internacionales. Contiene la protección que Chile debe otorgarle a los funcionarios de la OCDE cuando estén en el país, exenciones de impuestos sobre sus remuneraciones, exenciones de impuestos cuando la Organización realice actividades en Chile y no aplicación de restricciones a las operaciones de cambios internacionales.

de los instrumentos de la OCDE, evaluando la compatibilidad de sus leyes y políticas respecto de ellos. A partir de ese momento, los comités y órganos responsables de esos instrumentos iniciarían el examen de las políticas chilenas.

El proceso de ingreso concluiría entonces en tres etapas. En la primera, una vez emitidas las opiniones de todos los comités, el Secretario General presentaría al Consejo un documento a partir del cual se tomaría una decisión final sobre los términos y condiciones para una posible invitación a Chile a adherir a la Convención de la OCDE.

En la segunda etapa, Chile enviaría al Secretario General una declaración en que debería: 1) confirmar su interés en adherir; 2) aceptar las obligaciones de membresía; 3) especificar su posición respecto de la participación en programas y órganos optativos (Parte II); y 4) establecer compromisos adicionales que pudieran haber surgido del proceso de examen.

Por último, sobre la base de esta declaración, de los informes de los órganos que examinaron a Chile y del Secretario General, el Consejo decidiría por unanimidad invitar o no a Chile a ingresar a la Organización, en los términos y condiciones cuya aceptación Chile ya había expresado. Para terminar, se firmaría un Acuerdo entre Chile y la OCDE que contendría la declaración de Chile.

6. Las cuatro reformas previas

Al iniciarse el proceso de ingreso y durante su transcurso la Secretaría de la OCDE informó a Chile que debía implementar cuatro reformas o modificaciones legales de manera que el Consejo estuviera en condiciones de votar en favor de invitar a Chile a ser miembro de la Organización. Es decir, Chile debía realizar estas reformas antes de la reunión del Consejo en que se evaluaría su disposición y capacidad para cumplir con las obligaciones y estándares de la membresía. Estas cuatro reformas decían relación con la responsabilidad legal de las personas jurídicas (empresas) por actos de soborno de empleados públicos, la posibilidad de que el Servicio de Impuestos Internos pudiese intercambiar información sobre las cuentas corrientes bancarias con las administraciones tributarias de países miembros de la OCDE, la modificación del gobierno corporativo de CODELCO y la reforma de los gobiernos corporativos privados.

Si bien Chile había suscrito voluntariamente la Convención Internacional para el Combate del Cohecho a los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales de Negocios, y la había ratificado en 2001, seis años después aún no había ajustado plenamente su legislación para dar cumplimiento a todas las obligaciones emanadas de ella. La OCDE insistió en que la implementación de ciertos aspectos clave de la Convención era necesaria para que el ingreso de Chile fuese

considerado. Chile ya había avanzando parcialmente, por ejemplo incrementando las penas asociadas al delito de cohecho para que este fuera extraditable. Sin embargo, faltaba algo crucial y que se había vuelto prioritario para la OCDE a partir de casos de cohecho de algunas grandes multinacionales: que las empresas también fuesen legalmente responsables por actos de cohecho a funcionarios extranjeros.

Esto llevó al envío al Congreso, en marzo de 2009, de un proyecto de ley que modificaba el Código Penal y la legislación sobre lavado de activos de manera que se incorporara la responsabilidad legal de las personas jurídicas. El proyecto de ley terminó su tramitación en el Congreso en octubre de 2009 y fue promulgado en noviembre de 2009.

En marzo de 2007 (antes de que el Consejo de la OCDE cursara la invitación a Chile) el Gobierno había enviado al Congreso un proyecto de ley que introducía modificaciones al gobierno corporativo de CODELCO. Luego, en septiembre del mismo año (antes de que se supiera que un comité de la OCDE nos revisaría en esta materia), el Ejecutivo envió un proyecto de ley que reformaba los gobiernos corporativos privados.

Si bien Chile estaba haciendo esfuerzos significativos por mejorar los gobiernos corporativos de las empresas privadas y públicas mediante el envío de los proyectos de ley ya mencionados, los grupos[20] que examinaron en este tema a Chile consideraron que su aprobación era imprescindible. A su juicio, introducían cambios sin los cuales les sería difícil aceptar a Chile como miembro de la OCDE. Complicaba la presencia de Ministros en los directorios de algunas empresas públicas, en particular CODELCO, la falta de ciertos estándares de entrega de información al mercado y normas para evitar el uso de información privilegiada, la ausencia de normas para evitar conflictos de interés en las auditorías, el reducido rol de los directores independientes, entre otras.

Por ello, dichos grupos concluyeron que la forma en que Chile debía demostrar su capacidad y disposición para reformar los gobiernos corporativos era la aprobación de los proyectos de ley relativos a gobiernos corporativos privados y al gobierno corporativo de CODELCO antes de que se aprobara su ingreso. Es decir, serían también condiciones que deberían cumplirse previamente para que el Consejo determinase el ingreso de Chile. La nueva ley de CODELCO entró en vigencia en noviembre de 2009, en tanto que la de gobiernos corporativos privados lo hizo un mes antes.

Entre los instrumentos de la OCDE sobre tributación y política tributaria se cuenta la Convención Modelo para Evitar la Doble Tributación.[21]

[20] El Grupo de Gestión de Gobernanza Corporativa de la OCDE y el Grupo de Trabajo de Privatización y Gobernanza Corporativa de Activos de Propiedad del Estado.

[21] Véase C(97)195, *Recommendation of the Council Concerning the Model Tax Convention on Income and on Capital*, OCDE.

Este modelo es usado por miembros y no-miembros de la OCDE, incluyendo Chile que lo utiliza como base de su modelo de convenio en las negociaciones para evitar la doble tributación. El modelo de Convención establece estándares internacionales sobre administración tributaria, uniformando el entendimiento de ciertos conceptos cuando se trata de determinar el régimen tributario aplicable a personas y entidades que obtienen rentas en distintas jurisdicciones. Uno de ellos es el estándar sobre intercambio de información entre autoridades tributarias que deben contener los convenios sobre doble tributación. El Artículo 26 del modelo de Convención dispone que las autoridades competentes de las partes contratantes de un convenio intercambiarán la información necesaria para la administración y cumplimiento de las leyes nacionales sobre tributación. El párrafo 5 de este artículo, agregado en julio de 2005, señala que en ningún caso una parte podrá declinar la solicitud de información sobre la base de que dicha información es mantenida por un banco u otra institución financiera.

Los países miembros y no-miembros pueden indicar reservas (excepciones) a los estándares de la Convención Modelo. Esto es, que no lo incorporarán a sus convenios de doble tributación. Cuatro miembros de la OCDE, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza, indicaron una reserva respecto de este párrafo 5. Otros países, Chile también formularon una reserva excluyendo de la obligación lo que su legislación interna no permitía. En el caso de Chile, la reserva se hizo respecto de transacciones y saldos relacionados con las cuentas corrientes bancarias.

Al iniciarse las conversaciones con Chile en 2007, la Secretaría de la OCDE notificó a Chile que el levantamiento de dicha reserva era condición *sine qua non* para que el Consejo de la OCDE considerara invitar a Chile a ser miembro, aunque hubiese miembros que no cumpliesen con ese estándar internacional.[22] Al desatarse la crisis económica y financiera en 2008, la necesidad de cerrar las fuentes de elusión y evasión tributaria a través de paraísos fiscales se volvió un tema prioritario. Permitir el intercambio de información se convirtió en uno de los ejes de trabajo del G-20 para enfrentar la crisis y ya para la Cumbre de Londres de abril de 2009, los líderes del G-20 solicitaron a la OCDE una lista de países separándolos en tres grupos: 1) aquellos que habían aplicado sustantivamente el estándar internacional acordado («lista blanca»); 2) aquellos que se habían comprometido con el estándar internacional acordado pero que no lo habían aún implementado sustantivamente («lista gris»); y 3) aquellos que no se habían comprometido con el

[22] Cabe señalar que la imposibilidad de que los convenios de doble tributación incluyesen una obligación de intercambio de información como la del Artículo 26 del modelo de la OCDE impedía que Chile concluyera las negociaciones para celebrar convenios con Australia y Estados Unidos.

estándar internacional («lista negra»)[23]. Ante esto, los cuatro miembros de la OCDE que no cumplían con el estándar anunciaron que retirarían su reserva y lo aplicarían. La situación de Chile era delicada. Si no asumía públicamente el compromiso de adoptar el estándar internacional quedaría en la «lista negra», junto con varios paraísos fiscales. Es por ello que unos días antes de la cumbre, el gobierno de Chile anunció que se enviaría al Congreso un proyecto de ley introduciendo una modificación a la legislación tributaria que permitiría cumplir con el estándar. Chile fue incluido en la «lista gris» justo a tiempo.

En abril de 2009, el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley por medio del cual se modificaba el Código Tributario para que la autoridad tributaria de Chile tuviese acceso a los datos de cuentas corrientes bancarias y pudiese compartirlos con otras administraciones tributarias sin mediar una investigación criminal. El Congreso aprobó la modificación en octubre de 2009 y la ley fue promulgada en diciembre, luego que su constitucionalidad no fuera objetada por el Tribunal Constitucional.[24] En el informe de avance del cumplimiento del estándar internacional publicado por la OCDE en febrero de 2010, Chile aparece entre los que han implementado sustantivamente el estándar de intercambio de información («lista blanca»).

Con ello, el Consejo de la OCDE estaba en condiciones de evaluar el ingreso de Chile ya que se habían cumplido con las cuatro modificaciones legales que la Organización estableció como condición previa para examinar el ingreso de Chile. De otra manera, ello no hubiese ocurrido en diciembre de 2009.

7. El proceso de ingreso de Chile a la OCDE

En septiembre de 2008, Chile presentó oficialmente el memorando inicial indicando su posición respecto de los instrumentos legales de la OCDE. Todos fueron aceptados, aceptados con observaciones, o aceptados pero solicitando un plazo para su plena implementación. De esta manera comenzó formalmente el proceso de examen de Chile ante la OCDE con vistas a que el Consejo invitase al país a ser miembro de la Organización.

Junto con la posición inicial de Chile respecto de los instrumentos de la OCDE más la información obtenida de extensos y detallados cuestionarios enviados por la Secretaría y la visita de misiones a Chile, los comités prepararon el informe respectivo para que los miembros examinaran a Chile. De octubre de 2008 en adelante se efectuaron los exámenes ante los órganos de la OCDE

[23] La denominación de listas blanca, gris y negra es del autor y no de la OCDE o del G-20.

[24] Cabe destacar que esto no solo permitió que el Consejo de la OCDE votara favorablemente la invitación a Chile sino que en enero de 2010 concluyeron las negociaciones con Australia y Estados Unidos para celebrar sendos convenios de doble tributación.

establecidos en la hoja de ruta. Los funcionarios especialistas del gobierno viajaron a los exámenes efectuados en la sede de Paris de la OCDE.

Los exámenes ante los comités y grupos tuvieron un formato similar. El comité u órgano de la OCDE se reunía en sesión especial para examinar las políticas de Chile en el área de su competencia. Para la discusión se basaba en el informe preparado por la secretaría correspondiente al comité. Los representantes de Chile fueron invitados a exponer ante el comité sobre la situación del país en el área temática del comité. Luego los miembros de la OCDE interrogaban a la delegación a fin de tener una idea más clara sobre las políticas aplicadas y su consistencia con las recomendaciones de la OCDE en esa área específica. Al terminar, le pedían a la delegación que dejara la sala para que los miembros deliberasen en privado.

La delegación chilena no recibía la opinión del comité inmediatamente después de sus deliberaciones. Al poco tiempo, el presidente del comité examinador enviaba una carta al jefe de la delegación. Dos tipos de resultados se dieron. En algunos casos, los menos, el presidente informó oficialmente que el comité daba por terminado el examen de Chile y procedería a redactar el informe respectivo para el Consejo. En la mayoría de los casos, el presidente comunicó que el comité solicitaba a Chile una nueva presentación explicando aquellos aspectos en los cuales el comité esperaba una revisión de la posición de Chile respecto de los instrumentos bajo su supervisión y/o una mayor clarificación de sus políticas en esa misma área.

Chile debió responder esas comunicaciones explicando su nueva posición, si fuese el caso, respecto de los instrumentos de la OCDE y precisando el enfoque de sus políticas en esa área. En algunos casos, se comprometió a acercar sus políticas a las recomendaciones respectivas de la OCDE. Con esta respuesta más, en algunos casos, una nueva misión a Chile de los especialistas de la secretaría, esta redactaba un nuevo informe al comité para un segundo examen de Chile[25].

En general, en el segundo examen los comités daban por concluido el examen de Chile y preparaban el informe a la secretaría. Las últimas revisiones de Chile fueron en el Comité de Agricultura y en el Comité de Revisión Económica y Desarrollo (EDRC). Este último no tiene instrumentos legales bajo su supervisión, pero es el que aprueba el Estudio Económico de los miembros de la OCDE.

Con lo informado por los comités, la Dirección de Asuntos Legales de Chile y los representantes del gobierno prepararon la declaración que acepta las obligaciones de la membresía de la OCDE y los términos y condiciones en que ingresaría a la Organización. Como

[25] El caso de Chile no fue excepcional. Los otros tres países que estaban en condiciones de ser examinados porque había presentado su memorando inicial (Eslovenia, Estonia e Israel) también fueron examinados más de una vez por los comités.

se sabe, en diciembre de 2009, 14 meses después de haberse iniciado el proceso, el Consejo de la OCDE invitó a Chile a convertirse en su miembro número 31.

8. Qué significa ser miembro de la OCDE

Ser miembro de la OCDE, al igual que serlo de cualquier otra organización, significa adquirir ciertas obligaciones formales como participar o estar presente en todos los órganos a los que se accede automáticamente como miembro de ella. Es decir, los que se denominan Parte I, como se explicó más arriba.

Chile adquiere la obligación de participar en todos los órganos Parte I y solamente en aquellos Parte II a que haya optado pertenecer. Ello requiere de la continua presencia de expertos de gobierno en las reuniones que se efectúan en la sede de la OCDE y en algunas ocasiones en otros lugares.

De esta manera, Chile pasa a ser miembro activo de un grupo de países que se distingue por la aplicación de buenas prácticas en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Mejores prácticas que han sido y serán analizadas y sistematizadas en la Organización. Con frecuencia se califica a este grupo como un «club de países ricos» lo cual no es correcto, ya que cuando en los años sesenta ingresaron países como España, Portugal, Irlanda, Grecia y Turquía no podían ser calificados como ricos o desarrollados. Lo mismo ocurre con el otro miembro latinoamericano, México.

Chile participará en la discusión de experiencias en políticas públicas, determinando empíricamente qué funciona y qué no, comentará los informes que prepara la Secretaría sobre las otras economías y participará en las revisiones entre pares de otras economías. De la misma forma, Chile será periódicamente examinado en las distintas áreas en que trabaja la OCDE y será sometido a esos mismos exámenes por pares ante los demás miembros de la OCDE.

La participación en esta discusión sobre políticas públicas en los distintos comités y grupos de la OCDE lleva a la participación en el desarrollo de las recomendaciones de la OCDE que son el documento en que se sintetizan las buenas prácticas, los estándares y *benchmarks* que desarrolla la Organización. Chile podrá influir en el contenido de cada recomendación e incluso podrá, si fuese el caso, excluirse de ellas. Pero si no objeta la recomendación, Chile deberá voluntariamente adoptar dichas prácticas, estándares y *benchmarks*. Si bien la Organización no tiene mecanismos de sanción para su incumplimiento, la presión de los pares será permanente en caso de no adopción de una recomendación. Cabe destacar que todas las decisiones del Consejo, incluyendo las recomendaciones, se adoptan por consenso. Por lo tanto, la voz de Chile es igual a la de países de mayor tamaño y desarrollo.

A diferencia de los tratados de libre comercio, los beneficios de ser miembro de la OCDE no pueden ser cuantificados en términos de variables

económicas como el crecimiento, la inversión extranjera y las exportaciones. Evidentemente, ser miembro de la OCDE es un certificado de que aplican políticas económicas acertadas y podría llevar a un incremento de la inversión extranjera, pero no es evidente que ello ocurra excepto en el caso de fondos de inversión que tienen entre sus normas el que solamente pueden invertir en países que son miembros de la OCDE. En este último caso sí se podrá observar un aumento de las inversiones extranjeras de carácter financiero o de cartera. Sin embargo, la calificación de riesgo del país seguirá dependiendo de las políticas fiscal y monetaria y del nivel de deuda externa y no solamente de la membresía de la OCDE[26].

El cumplimiento de los estándares de la OCDE tiene evidentes beneficios para el país en todas las áreas cubiertas por la Organización. Un ejemplo de ello son las estadísticas. Tal como se señaló, la OCDE es una de las principales fuentes de estadísticas del mundo. Para ello la Organización ha estandarizado los requerimientos de información a sus países miembros. Ello significa que Chile deberá mejorar la calidad de sus estadísticas y presentarlas en los formatos que exige la OCDE para que sean comparables con las de los otros miembros. Mejores estadísticas permiten un mejor diagnóstico de la situación del país, una medición más precisa del impacto de las políticas públicas y la detección de las deficiencias que aún persisten. Chile será ahora comparado con los miembros de la OCDE.

Tal como lo ha señalado el Secretario General de la OCDE: «Ser miembro de la OCDE significa estar en el centro del diseño e implementación de las reglas que definirán la sociedad y la economía global de mañana. La OCDE establece estándares globales y políticas comunes en áreas críticas como los Principios del Gobierno Corporativo de la OCDE, y sus Directrices para Empresas Multinacionales. Nuestro trabajo en educación, incluyendo PISA que analiza la capacidad de los estudiantes de enseñanza media, es una guía para los gobiernos en su búsqueda de la excelencia educacional»[27].

Chile deja de ser un mero observador y pasivo implementador de estas reglas, beneficiándose ahora de la discusión y análisis que lleva a su elaboración y establecimiento. Podrá aprender muchos de experiencia comparada y, ciertamente, también podrá aportar su experiencia como un país que avanza a paso firme hacia el desarrollo.

[26] La experiencia reciente de Grecia es prueba de ello.

[27] Gurría, A. (2010) «Chile acepta la invitación de adhesión de Chile a la OCDE», 11 de enero, http://www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_34487_44360420_1_1_1_1,00.html.

Cuadro 1: Areas temáticas de la OCDE

ECONOMÍA	Agricultura Comercio Competencia Desarrollo regional, rural y urbano Economía y crecimiento Empresa, industria y servicios
DESARROLLO	Temas relacionados con el desarrollo
GOBERNANZA	Reforma regulatoria Gobernanza pública Gobiernos corporativos Lucha contra la corrupción
SUSTENTABILIDAD	Desarrollo sustentable
	Energía
	Medio ambiente
	Pesquerías
SOCIEDAD	Educación
	Empleo
	Migraciones
	Salud
	Temas sociales y de bienestar
FINANZAS	Inversión
	Mercados financieros
	Seguros y pensiones
	Tributación
INNOVACIÓN	Biotecnología
	Ciencia e innovación
	Tecnologías de la información y de las comunicaciones

Fuente: http://www.oecd.org/maintopic/0,2626,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

Cuadro 2. Organos Parte I y Parte II

Parte I
Comités y grupos bajo las siguientes direcciones, con excepción de los incluidos en el punto 1. de la lista de la Parte II inferior
Política económica
Medio ambiente
Desarrollo
Gobernanza pública y Desarrollo territorial
Comercio y Agricultura
Asuntos Financieros y Empresariales
Política y Administración tributaria
Ciencia, Tecnología e Industria
Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales
Desarrollo Empresarial, Pequeñas y medianas empresas y Desarrollo Local
Educación
Estadísticas
Parte II
1. Órganos o Programas bajo la responsabilidad de un Directorio y en los que la participación optativa
Códigos y esquemas agrícolas para el Comercio Internacional (Dirección de Comercio y Agricultura)
Gestión de Recursos Biológicos para Sistemas Agrícolas Sustentables (Dirección de Comercio y Agricultura)
Centro para Investigación Educacional e Innovación (Dirección de Educación)
Programa de Acción Cooperativo para el Desarrollo Económico y Empleo Locales (Dirección de Educación)
Programa Descentralizado sobre Crecimiento/Desarrollo/Building de la Educación (Dirección de Educación)
Programa Descentralizado para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) (Dirección de Educación)
Proyecto Descentralizado sobre Gestión de la Educación Superior (Dirección de Educación)
Foro Global de la OCDE sobre Ciencia (Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria)
Red sobre Relaciones Fiscales a través de Niveles del Gobierno (Centro de Política y Gestión Tributarias)
Programa Internacional para la Evaluación de Competencias de los Adultos (Dirección de Educación)
Construcción Naval (Shipbuilding) (Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria)
Programa Especial para el Control de los Químicos (Dirección de Medio Ambiente)
Acero (Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria)
2. Órganos especiales de la OCDE para cuya membresía se requiere cumplir criterios especiales
Centro de Desarrollo
Agencia Internacional de Energía
Agencia de la OCDE de Energía Nuclear (NEA) y Base de Datos de la NEA
3. Programas no abiertos a la participación de todos los miembros de la OCDE
Sección lingüística alemana (traducciones al alemán)
Sección inter-organizaciones
Sección lingüística italiana (traducciones al italiano)
Sección Administrativa Conjunta de Pensiones
Puestos reembolsables (puestos en órganos especiales para los cuales existe financiamiento especial)
4. Programas que no son órganos de la OCDE
Conferencia Europea de los Ministros de Transporte y Centro Conjunto de Investigación en Transporte
Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI)
Club del Sahel y Africa Occidental

Fuente: OCDE.

Cuadro 3. Órganos de la OCDE que examinaron a Chile

Órganos que examinaron la posición de Chile respecto de los instrumentos de la OCDE u otros generalmente aceptados por sus miembros	– Comité de Inversiones – Grupo de trabajo sobre cohecho en las transacciones empresariales internacionales – Comité de asuntos fiscales – Comité de políticas ambientales – Grupo de coordinación sobre gobiernos corporativos – Comité de mercados financieros – Comité de seguros y pensiones privadas – Comité de competencia – Comité de políticas científicas y tecnológicas – Comité de políticas de información, computación y comunicaciones – Comité de políticas de consumidores
Órganos que revisaron las políticas generales de Chile en ciertas áreas	– Comité de Revisión Económica y Desarrollo (EDRC) – Comité de Estadísticas – Comité de Asuntos de Empleo, Trabajo y Sociales (ELSAC) – Comité de Comercio y Grupo de Trabajo sobre Créditos a la Exportación – Comité de Gobernanza Pública
Órganos sectoriales que revisaron las políticas de Chile en sus áreas específicas	– Comité de pesca – Comité del acero – Comité de agricultura

Fuente: C(2007)100FINAL, Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention, OCDE, 2007, http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00005856/$FILE/JT03237375.PDF.