

Coherencia regulatoria: estandarización y reestructuración del Estado

LUCIANA GHIOTTO
CARLA POTHE

RESUMEN: La internacionalización del capital empujó la homogeneización de las regulaciones estatales mediante la "coherencia regulatoria". Es un tema central para la acumulación de capital: acelera la circulación de las mercancías, reduciendo costos, tiempos y procesos administrativos. Sin embargo, la coherencia regulatoria expresa al mismo tiempo la incertidumbre del proceso de acumulación. Las transformaciones del funcionamiento de los Estados muestran el carácter contradictorio de esta forma política.

PALABRAS CLAVE: Coherencia regulatoria. Acumulación de capital. Reforma del Estado. Tratado de libre comercio. OCDE.



Regulatory coherence: standardization, and the restructuring of the State

LUCIANA GHIOTTO

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente de Economía Política Internacional en la Carrera de Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Gobierno de UNSAM. Investigadora de Carrera del CONICET con sede en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). E-mail: luciana.ghiotto@gmail.com

CARLA POTHE

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente e investigadora en el Área de Ecología del Instituto del Conurbano, en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Coordina el equipo de Investigación y Extensión en Ambiente y Salud Colectiva (ICI-ICO/UNGS). Integra la Red CoLCA (Congreso Latinoamericano de Conflictos Ambientales). E-mail: carlacmp80@gmail.com

Abstract: The internationalization of capital has driven the homogenization of state regulations through "regulatory coherence." This is a central issue for capital accumulation: it accelerates the circulation of goods by reducing costs, time, and administrative processes. However, regulatory coherence also reflects the uncertainty inherent in the accumulation process. The transformations in how states function reveal the contradictory character of this political form.

Keywords: Regulatory Coherence. Capital accumulation. State reform. Free trade Agreement. OECD.

DATA DE ENVIO: 26/03/2025

DATA DE APROVAÇÃO: 29/04/2025

1 Introducción

Seguimos siendo testigos de cómo los marcos institucionales y los procesos regulatorios están demasiado limitados por los límites jurisdiccionales tradicionales y, por lo tanto, no logran reconocer el alcance global de las cuestiones que deben abordar. Por eso, los gobiernos deben ajustar su enfoque en materia de elaboración de normas (OCDE, 2021, s/n).

La coherencia regulatoria es uno de los capítulos de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que no ha generado mucho interés en los analistas de la Economía Política Internacional. No abundan los trabajos sistemáticos sobre este tema. Los que hay, son mayoritariamente de abogados especialistas en derecho internacional público y sociología jurídica, internacionalistas y polítólogos (Ghiotto; Guamán, 2018), e incluso de académicos que forman parte de *think tank* progresistas, especialmente canadienses y europeos, preocupados por los impactos del Tratado Transatlántico (TTIP) y del acuerdo entre la Unión Europea y Canadá (CETA) (Trew, 2017, 2021; Hilary, 2015).

La coherencia regulatoria implica un proceso de estandarización de regulaciones a escala global que comenzó a hacerse visible en las negociaciones globales en torno al año 2012. Fue empujado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quien sostiene que la coherencia regulatoria es la tendencia hacia la coordinación global de todas las regulaciones estatales, generando mecanismos para su articulación a nivel nacional y subnacional (OCDE, 2012). El término sería incluido en las negociaciones de diversos TLC mega-regionales (como el propio TTIP y el vigente Tratado Transpacífico – TPP-11). La coherencia regulatoria también entró en las discusiones sobre un acuerdo de facilitación de las inversiones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el G20.

Así planteada, la discusión sobre la coherencia regulatoria es bastante nueva, aunque el proceso de estandarización regulatoria se puede rastrear a los modos en que los Estados adecuaron sus regulaciones internas a los estándares industriales durante los

siglos XIX y XX. Las formas de producción diferenciadas en las industrias de cada país eran un freno a la ampliación de mercados a escala global, por lo que los representantes industriales avanzaron en homogeneizar los estándares a medida que los procesos productivos comenzaron a imbricarse (Coriat, 2003). Los Estados comenzaron a reflejar estos acuerdos entre privados en sus legislaciones internas, generando una estandarización progresiva (Murphy; Yates, 2009). Por otra parte, el proceso de modernización acelerado de los aparatos estatales, especialmente después del desplome de la Unión Soviética, fue respondiendo al proceso de globalización del comercio y a las necesidades de las cadenas globales de valor. El nuevo movimiento irrestricto del capital fue generando nuevos marcos regulatorios en varios de los Estados participantes de la producción globalizada.

La coherencia regulatoria no compromete a los Estados a corto plazo ni implica la cesión de prerrogativas soberanas como el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés). Sin embargo, es crucial en las negociaciones actuales porque facilita la acumulación de capital al acelerar la circulación de mercancías y achicar los costos comerciales y administrativos. La estandarización global de todas las regulaciones estatales reduce los costos, acorta los tiempos y simplifica los trámites para la circulación de las mercancías, intentando reducir asimismo la (inherente) incertidumbre en la realización de la ganancia.

Este artículo realiza un aporte a los estudios marxistas sobre la relación entre el mercado global y los Estados nacionales. Nuestro interés es generar un nexo entre los análisis críticos sobre la compresión espacio-tiempo en el proceso de acumulación (Harvey, 2023; Mezzadra; Neilson, 2019; Arboleda, 2022; Álvarez, 2021) y los acuerdos económicos inter-estatales (como los TLC) que dotan a la acumulación de nuevas reglas globales. Entendemos que este tema no debería quedar relegado sólo a los estudios del derecho, sino que debe ser tomado por las teorías críticas para comprender mejor el vínculo lógico existente entre los tratados interestatales, los cambios en los procesos regulatorios y la intensificación de la acumulación del capital.

Nuestro entender es que la coherencia regulatoria está hoy actuando como una suerte de *software*, es decir, un gran acuerdo global entre los Estados sobre las reglas para la modernización de sus propios aparatos administrativos. La coherencia regulatoria está consolidando una gobernanza global de la libertad de mercado, un conjunto de nuevas reglas para acelerar la circulación del capital en el contexto de la poscrisis de 2008 (Ghiotto, 2023). Esta gobernanza regulatoria de la estandarización de las normas estatales es el marco jurídico sobre el que se desarrolla el *hardware* del comercio, es decir, las infraestructuras, el transporte, las operaciones y la logística necesarias para facilitar el movimiento de las mercancías a escala planetaria. En suma, la coherencia regulatoria muestra al Estado (en tanto forma política) como el garante de la acumulación del capital y como protagonista central en el manejo de las crisis.

Se identifica así una frontera que debe ser reformada. En la búsqueda por garantizar la ganancia y reducir la incertidumbre del proceso de acumulación (la cual es inherentemente incierta dada la lucha de clases), la frontera a derribar es la burocracia vinculada al comercio y las inversiones, en tanto límites posibles a la circulación del capital. De este modo, el problema ya no serían los aranceles, sino los tiempos muertos de los *container* en las aduanas, las barreras técnicas en los puertos, los costos extraordinarios para los operadores del comercio. Los Estados modernos, adecuados a las necesidades de la acumulación de capital, deben ser livianos, rápidos, eficaces, a la vez que deben promover inversiones especialmente vinculadas al movimiento de las mercancías, como puertos, aeropuertos, carreteras, vías férreas, ductos y conectividad digital, eliminando los tiempos de quietud de los productos. El tiempo que los productos están quietos en una frontera, en un puerto, en un *container*, evita que estos se valoricen en el mercado en tanto mercancía, generando así valor.

Sin embargo, estas reformas que buscan repensar los problemas “técnicos” generados por las estructuras burocráticas y que discuten los mecanismos de toma de decisiones, en verdad, proponen una discusión política de fondo: que todas estas estructuras y mecanismos expresan en el aparato del Estado una forma

concreta de la lucha de clases y su crisis. Por tanto, las reformas propuestas a partir de la coherencia regulatoria suponen un nuevo escalón en la cooperación entre los Estados para (intentar) regular la dinámica de la lucha de clases a escala nacional (Pascual, 2020). Estos nuevos mecanismos extraterritoriales resguardan el proceso de toma de decisiones de la democracia formal de los efectos que la dinámica de la lucha de clases tiene sobre el proceso de acumulación global de capital. Al mismo tiempo, resguarda los mecanismos de mercado del proceso de lucha de clases que se desarrolla en los territorios. En otras palabras, se trata de un nuevo escalón en el blindaje jurídico de los capitales mediados por los Estados y sus organismos de cooperación para el manejo del antagonismo capital-trabajo al interior del propio territorio.

Para trabajar estas hipótesis, la estructura del artículo se presenta del siguiente modo. Primero, definimos qué es la coherencia regulatoria y la ubicamos en el marco de los estudios críticos sobre la relación entre el mercado global y los Estados nacionales. Aquí señalamos la aceleración del proceso de internacionalización del capital, el cual tiende a la construcción de entramados políticos que empujan las barreras estatales y ayudan a la rapidez de la circulación de las mercancías. Segundo, problematizamos el desarrollo de la estandarización y homogeneización adoptados por el sector privado a partir de las normas ISO, mostrando la necesidad de adecuación de la forma política Estado para facilitar la circulación de las mercancías y capitales. En tercer lugar, a través de un análisis de los modos en que este debate se ha desarrollado en la OCDE, revisaremos el concepto de “buenas prácticas regulatorias” y veremos cómo este foro actúa como disciplinador de los Estados a nivel global para el avance en la agenda de la coherencia regulatoria. Por último, realizamos un vínculo analítico necesario entre los estudios de la coherencia regulatoria, más centrados en el derecho internacional, con los estudios sobre las operaciones del capital: la infraestructura y la logística. Sugerimos, finalmente, que estos estudios vinculados al análisis de las dinámicas del capital se pueden nutrir de comprender los debates globales sobre la coherencia regulatoria.

2 La centralidad de la estandarización regulatoria hoy

En este apartado nos interesa generar los vínculos analíticos entre la aceleración de los tiempos de circulación de las mercancías, la acumulación y las disposiciones administrativas, consideradas barreras puestas a este proceso por los Estados nacionales. Establecer dicha relación lógica nos permite entender cómo los cambios en la regulación estatal del comercio global se relacionan con el proceso general de acumulación del capital.

En los *Grundrisse*, Karl Marx señala que el capital (valor) pasa por diferentes momentos antes de volver a su momento de origen (su forma de capital-dinero) (Marx, 1998). Producción, consumo, distribución, reinversión e intercambio son momentos distintivos dentro de esa totalidad. Estos momentos no son autónomos e independientes, a pesar de que así lo considera la economía política clásica. Marx señala que se trata de partes que se nos aparecen como independientes pero que están subsumidas dentro de una red de relaciones al interior de la totalidad (Harvey, 2023). El capitalismo funciona como un sistema orgánico, como un metabolismo social, donde todas las partes están internamente conectadas por el valor. Ninguno de estos momentos puede entenderse de modo separado, por sí mismos. Esa es la centralidad del concepto de totalidad: los momentos del capital son una *unidad-en-la-separación*, conforman un todo (Holloway, 2002). La producción de mercancías presume el momento del mercado, la realización de la mercancía. No hay mercancía sin su consumo en el mercado, sin el proceso de compraventa de ese valor de cambio. En definitiva, el comercio, la inversión, el mercado son momentos del proceso de acumulación del capital, momentos de la totalidad del capital.

La producción no cumple su papel en la acumulación sin el consumo de la mercancía producida. El consumo no se sostiene en el tiempo sin distribución. La distribución requiere de infraestructura y logística adecuadas a los fines de la circulación de estas mercancías, sea en el espacio local, regional o global. Preguntarse qué es más importante, señala Marx, es como intentar discutir si los pulmones o el cerebro son más importantes para un ser vivo: es una pregunta que carece de sentido (Marx, 1998).

La competencia inter capitalista ha generado un empuje constante por reducir el tiempo que le toma al capital transitar desde su forma mercantil hasta el punto en que se realiza en su forma-dinero y retorna como ganancias a ser reinvertidas (Arboleda, 2022). Los medios de transporte, la infraestructura, la logística, la comunicación, han sido elementos clave en el sentido de la aceleración. Sandro Mezzadra y Brett Neilson (2019) explican que estas son las operaciones del capital, donde estos procesos tienen importancia no sólo por el aumento del transporte y la comunicación, sino porque generan un marco para la reorganización de la producción y de las relaciones sociales que permiten la producción. Desde esta perspectiva, la logística no es un mero proceso de almacenamiento y transporte de mercancías: se trata de un conjunto de técnicas y tecnologías que son clave para la ejecución de las operaciones capitalistas contemporáneas, con efectos sobre el control del trabajo y la producción del espacio (Mezzadra; Neilson, 2019, p. 135).

Cualquier freno a este proceso es vivido por el capital como una barrera a su autorrealización. Ese freno puede tomar diferentes formas: pueden ser impuestos extraordinarios para la renta de las empresas que extraen petróleo o medidas de protección ambiental frente a un nuevo oleoducto que atraviesa un vasto territorio, o puede ser una comunidad indígena que se opone a que una empresa minera modifique el cauce del único río de su territorio para la extracción de carbón. Sean políticas de Estado o luchas territoriales (que pueden traducirse en políticas estatales), no pueden existir límites a la realización de la ganancia.

No basta con mejorar la infraestructura para agilizar la circulación. Es crucial estandarizar criterios y procesos en la producción, así como normativas y regulaciones para la circulación. La globalización de los procesos productivos y la aceleración de la circulación del capital han aumentado la competencia y motivado la búsqueda de menores costos.

La promoción de la estandarización regulatoria requiere de la revisión de la forma de Estado, dado que es a través de este que las dinámicas de acumulación consiguen establecer las condiciones de territorialización. Si bien el mercado mundial es

la “presuposición, premisa y resultado de la explotación capitalista del trabajo” (Bonefeld, 2013, p. 51) esta dimensión global del capital no existe sin una espacialidad determinada por territorios de soberanía política definidos a través de los Estados nacionales. La existencia global del capital se constituye localmente, al tiempo que lo local se obtiene sólo dentro del contexto del mercado mundial. Esto se expresa en la existencia (histórica y contingente) de instituciones y regulaciones heterogéneas y territorialmente fragmentadas (cristalizadas en los Estados-nación).

A pesar de que el Estado ha sido una condición histórica fundamental para la acumulación del capital global, este lo percibe como un ‘obstáculo’ a su acumulación irrestricta. ¿A qué se debe esto? En primer lugar, el capital percibe como ineficiente su dinámica de funcionamiento. La extensión de trámites burocráticos, la configuración de numerosos entramados institucionales, y los múltiples vacíos que ralentizan el movimiento de mercancías y capitales supone, para el capital global, una “racionalidad acotada del Estado”, producto de la “falta de conocimiento” por parte de las estructuras regulatorias, o bien de la “racionalidad subjetiva” de los agentes individuales involucrados en ese proceso (Simon, 1947), o bien resultado de un desacople entre la relación medios-fines como efecto de la imposibilidad de la definición de objetivos por parte de la estructura política (Lindblom, 2007). De esta manera, se le adjudica al Estado la responsabilidad de actuar como una barrera, exigiendo su adecuación a través de múltiples transformaciones institucionales.

Sin embargo, estas miradas suprinen el problema de que estos límites expresados en el Estado no son más que la cristalización de la propia irracionalidad objetiva del proceso de reproducción capitalista (Alvarez Huwiler; Bonnet, 2018). El Estado, como forma política de la relación del capital, asume la primacía del control territorial de la explotación del trabajo que se realiza, luego, como capital en la escala global. El punto es que el Estado asume ese rol de manera contradictoria, ya que esa contradicción es inherente al antagonismo de clase que se plasma en su seno. De esta manera, la dinámica de funcionamiento del Estado es en tanto “ensayo y error”, único modo de intervención en el capitalismo (Wirth, 2017).

El funcionamiento del Estado depende siempre del movimiento de la lucha de clases, cuyo devenir es completamente incierto e impredecible. Este movimiento no es una mera circunstancia, sino que es constitutivo de esta forma política que es vista por el capital como barrera para las dinámicas de su circulación.

Es por esto por lo que el proceso acelerado de internacionalización del capital tiende a la construcción de un entramado político que pretende empujar las barreras estatales y ayudar a la rapidez de la circulación de las mercancías a través de las fronteras. Este es el corazón del debate que presenciamos hoy en los foros internacionales.

En la actualidad, la coherencia regulatoria supone la búsqueda de una adecuación del Estado, sus instituciones, políticas y mecanismos a la necesidad de estandarización global del capital. El Estado se debe volver *más liviano*, como el capital; debe dejar de ser una barrera, un peso burocrático sobre los actores privados. Este proceso es presentado como una modernización, como una desburocratización que proyecta características de la administración de las empresas hacia el Estado. Desburocratización que no significa, en cambio, la eliminación del Estado. Porque una menor regulación en sectores de la vida social implica mayor intervención del Estado para contener la lucha de clases en el nivel nacional que ante tal acción se despliega con mayor virulencia. Menor regulación, que implica menores costos para el capital, significa para el Estado el ejercicio de un fuerte control disciplinario de los trabajadores (Bonefeld, 2013).

De esta manera, la adecuación del Estado a las formas actuales de acumulación del capital es vista como una necesidad del capital. Sin embargo, debemos resaltar que esta adecuación no puede considerarse como una cuestión racional, sino eminentemente como un problema, como algo imposible de garantizar dada la incertidumbre que define al antagonismo de clase. Si bien las propuestas tienden a generar nuevos modelos de planificación que mejoren la eficiencia (identificación de intereses y su compatibilización, eficiente selección de mecanismos, toma de decisiones racionales), la adecuación a los requerimientos de la acumulación del capital es siempre contradictoria y limitada.

3 La estandarización en el marco de la industria: las normas ISO

Los inicios del proceso de homogeneización regulatorio se pueden rastrear en el sector privado, especialmente en la producción industrial. Allí se habla de *estandarización*, que es el acoplamiento de formas de producción entre las diferentes fábricas, no sólo dentro de un territorio nacional sino las que están ubicadas en diferentes países. La estandarización de procesos refiere al establecimiento de pautas, principios y procedimientos que rigen la manera en que se deben completar tareas (o secuencias de tareas) para la creación de un bien o servicio. Los estándares aseguran que los bienes producidos se realicen cada vez de la misma manera, que tengan una calidad constante y sean equivalentes a otros productos o servicios comparables. De este modo, la estandarización otorga reglas comunes a la competencia.

Este proceso ha funcionado a partir de comités compuestos por ingenieros y empleados de las agencias de gobiernos, junto con representantes de las compañías productoras, empresas que compran esos productos y servicios y agencias de consumidores, para llegar a un consenso sobre los estándares que los futuros productores pueden aceptar o rechazar. Las soluciones adoptadas de modo coordinado son consideradas “técnicas” y “científicas” antes que políticas, mecanismo que garantizaría su éxito (Murphy; Yates, 2009). La cuestión técnico-científica es lo que otorga legitimidad a esas normas. Se trata de una articulación entre los *stakeholders* privados y diversos grupos (ministerios, secretarías) de la burocracia estatal. Dicha articulación estaría asegurando que las decisiones que se toman vayan de acuerdo con las necesidades del mercado, y que no respondan a decisiones de carácter político, es decir, como respuesta a demandas sociales.

Los organismos de estandarización industrial surgieron durante la segunda mitad del siglo XIX. La estandarización sería luego un modo de adaptación de la industria de países como EE. UU., Alemania, Inglaterra y Suecia a la producción en masa del siglo XX. En este sistema incipiente, las empresas adaptaban voluntariamente sus formas de producción y venta a unos estándares comunes.

En el siglo XX la estandarización se convirtió en un elemento clave para permitir el aumento del comercio en un mundo con procesos productivos cada vez más integrados. Los estándares de la ISO (*International Standard Organization*), organismo nacido en la segunda posguerra, permitieron la creación de normas comunes sobre la infraestructura básica para el comercio, generando un impulso inusitado de la circulación global de productos. En 1956, la incorporación del *container* para realizar las exportaciones se convirtió en el ícono de la estandarización logística y la eficiencia (Mezzadra; Neilson, 2019; Poston, 2006). Los estándares aplicados a los medios de transporte y la infraestructura (barcos, aviones, puertos y aeropuertos) funcionaron en el mismo sentido. Esto determinó una nueva geografía económica (Baldwin, 2016) marcando una “revolución del transporte” (Murphy; Yates, 2009).

La adopción global de los estándares industriales se aceleró a la par de la competencia entre las potencias industrializadas: EE. UU. y los países europeos. En la década de 1960, en el proceso de creación de un área de libre comercio europea, los Estados europeos reconocieron que la existencia de estándares industriales incompatibles podría convertirse en un obstáculo no arancelario al comercio. En ese mismo proceso, hubo un reconocimiento desde EE. UU. que lo mismo podría suceder entre la nueva área económica europea y los estándares estadounidenses. Por ello EE. UU. insistió en incorporar la discusión sobre estándares en el GATT, en el *Standards Code* de 1979, a la vez que se fueron ampliando los temas discutidos en cada nueva ronda del GATT hacia los temas “no arancelarios” (Estay Reyno, 2005).

Desde la década de 1970 muchos Estados comenzaron a incluir los estándares de ISO al interior de sus legislaciones. Con ello, se garantizaba que los Estados fueran los entes de control sobre el sector privado para que se cumplieran los estándares. Se estima que hacia 1981 el 80% de los estándares en EE. UU. se habían convertido en obligatorios en algunas jurisdicciones (Murphy; Yates, 2009). Lo mismo ocurrió en la Comunidad Europea donde los organismos regulatorios nacionales pasaron a referir a los estándares internacionales en lugar de producir los propios. En EE. UU. se impulsó la misma práctica en la ley *National Partnership*

for Reinventing Government que enarbolaron el vicepresidente Al Gore junto con la OCDE, para lograr un gobierno que “funcione mejor, cueste menos y llegue a resultados que sean importantes para todos los americanos” (Kamensky, 1999).⁷

En la década de 1990, se consolidó la incorporación de estos estándares al interior de los acuerdos comerciales. El proceso de homogeneización apareció en la creación de la OMC. Los estándares entonces se convirtieron en obligatorios, ya que los Estados miembros se comprometieron a asegurar que sus regulaciones internas no crearían innecesarios obstáculos al comercio. De hecho, los miembros de la OMC deben ser parte del *Code of Good Practice* que frena la adopción de estándares que pudieran ser una barrera al comercio. A través de estas prácticas, la OMC buscó sostener los principios de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida, eliminando la discriminación en el comercio y favoreciendo la liberalización. Así se generó una imbricación entre las reglamentaciones comerciales internacionales y la obligatoriedad de los estándares a nivel nacional (Murphy; Yates, 2009).

4 La estandarización de la norma pública

Hemos explicado cómo un debate que se llevaba a cabo en los años noventa en el marco del sector privado permeó hacia el manejo de los aparatos estatales. Las implicancias de estos debates son fundamentales: bajo el mote de “buenas prácticas regulatorias” se observa una tendencia a la estandarización global de los criterios de gobierno. Estas buenas prácticas son normas técnicas estandarizadas que buscan universalizar dinámicas de funcionamiento de los Estados. Se anclan en el conjunto de criterios que le dan vida a la coherencia regulatoria y buscan posibilitar el control del proceso de acumulación a través de mecanismos extraeconómicos. La lógica bajo la cual se desarrolla es la *tecnificación de la política*, promoviendo la homogeneización de las legislaciones nacionales para unificar criterios para la circulación de las mercancías y los capitales. Esto obliga a la simplificación de mecanismos regulatorios y supone la *transparencia*, entendida como la obligatoriedad de clarificación de todas las normativas y procedimientos de los organigramas institucionales del Estado.

Estas normativas globales obligan, además, a “abrir” el proceso de toma de decisiones al sector privado e, incluso, a otros Estados. El sector privado aparece bajo la figura del *stakeholder*, las partes interesadas en una problemática. Y el debate entre los múltiples *stakeholders* junto con las dependencias de un Estado es entendido como *multistakeholderismo* (MS). Este modo ha sido entendido como el “estándar de oro” de la gobernanza privada dada su inclusividad, es decir, porque no dejaría a ninguna parte interesada fuera de la mesa de discusión (Schleifer, 2019). Esto le otorgaría mayor legitimidad que otros modelos de toma de decisiones.

El surgimiento del MS es resultado de las críticas a la forma burocratizada del Estado propia del periodo keynesiano, lo cual implicó una “modernización” y, con ello, la migración de las lógicas privadas al sector público, cristalizadas aquí en el ámbito de las decisiones globales. Como señalamos, este mecanismo copia el funcionamiento del sector privado donde técnicos empresariales desarrollan normativas industriales junto con las burocracias estatales especializadas. Pero este proceso del sector industrial ha sido resignificado en las últimas tres décadas hacia todo el aparato decisor del Estado. El efecto es la propuesta de reforma *managerialista* de los Estados que buscaban mecanismos para hacer eficiente su funcionamiento, la génesis de lo que se conoce como el Estado emprendedor (*Entrepreneurial State*). Uno de los mecanismos del Estado emprendedor es la descentralización de la toma de decisiones, pasando a una “gestión participativa” (*participatory management*). Esto implica promover que todos los sectores (públicos y privados) accionen con el objeto de solucionar los problemas de la comunidad. Esto es entendido como gobernanza: “liderar la sociedad, convenciendo a sus varios grupos de interés de abrazar estrategias y objetivos comunes” (Osborne; Gaebler, 1992, p. 34).

El MS se propone articular el sector de las empresas, la sociedad civil y los gobiernos, poniendo en la discusión a actores de diversos ámbitos que exceden el aparato estatal (representantes de empresas, académicos, organizaciones no gubernamentales y círculos técnicos). Se sostiene sobre el principio de “nadie está a cargo” (*nobody in charge*), donde los actores negocian y llegan a consensos. Sin embargo, el mecanismo de MS iguala actores cuyo

funcionamiento y capacidades son completamente desiguales. Parte del supuesto que las partes interesadas en, por ejemplo, una negociación de un tratado comercial, cuentan con igual información, conocimiento equivalente e igual capacidad de intervenir en dicha negociación. Este mecanismo ha recibido numerosas críticas, dada la tendencia a que dominen grupos anteriormente establecidos, y al hecho de que existen asimetrías de poder entre los participantes y diferencias en sus niveles de inclusión (Schleifer, 2019). Se sostiene asimismo que la propia noción de “parte interesada” oculta las inmensas diferencias de intereses, roles, poder y legitimidad que existen entre los diversos actores invitados a sumarse a las iniciativas como si fueran partes interesadas en pie de igualdad (Manahan; Kumar, 2021).

Según los defensores de este mecanismo, la inclusión de representantes de todos los *stakeholders* ayudaría a garantizar *la legitimidad* de los estándares y de este modo aseguran su adopción generalizada. Además, este mecanismo sería más democrático ya que libera el proceso de “la imposición de los gobiernos o el ejercicio del poder de mercado de las firmas principales” (Murphy; Yates, 2009, p. 15). Si con este mecanismo el sector privado ha podido lograr “mejores” estándares, lo mismo podría entenderse para los Estados.

De esta manera, bajo la idea de “transparencia” y de “procedimientos administrativos”, se tecnifican las definiciones políticas, contrayendo el espacio de la política y consolidando la capacidad de decisión de los *stakeholders* privados en el proceso. Esto influye directamente en los modos en que se procesa políticamente la lucha de clases en el nivel de los Estados nacionales.

5 El origen del debate internacional sobre coherencia regulatoria: la OCDE

La OCDE no es el único foro donde se discute la coherencia regulatoria. Como señalamos, también se ha extendido a foros como la OMC y el G20. La OMC incluso avanzó en acuerdos de facilitación del comercio y de las inversiones, cuyo corazón es la coherencia regulatoria (Ghiotto; Guamán, 2018). Sin embargo,

la OCDE ha sido uno de los impulsores principales de este tema desde el año 2012. De hecho, cualquier país que quiera sumarse a la OCDE debe reformar sus regulaciones internas, atendiendo a los principios de la “Reforma Regulatoria”. Ser parte del club de países más desarrollados implica una adaptación de las normas internas a las normas aceptadas por los países exportadores de capital. La OCDE desarrolló así un repertorio de políticas macroeconómicas y estructurales domésticas consideradas “correctas” (las “buenas prácticas”) que buscaban “asistir” a esos países para fortalecer su crecimiento económico (Woodward apud Amigo, 2021).

La OCDE es una de las instituciones que mejor interpreta el sentido y las formas de la gobernanza global contemporánea, en tanto que “contribuye a articular una densa constelación de redes, actores e intereses (que definen conjuntamente modelos regulatorios) y asigna el prestigio de seguir las mejores prácticas de gobierno, aquellas implementadas por las ‘economías líderes’” (Galvis Castro, 2021, p. 215). Es un foro reconocido por ejercer una gobernanza blanda (*soft power*) ya que su diseño y funcionamiento institucional carecen de mecanismos coercitivos y sancionatorios (González Parias et al., 2022). No obstante, tiene un fuerte rol disciplinador: según los resultados de las evaluaciones que realiza, la OCDE “asigna prestigio” a los Estados que siguen sus lineamientos, se someten a sus exámenes y se encuentran en lugares altos de sus rankings (Galvis Castro, 2021). Asume esta función dado su carácter *técnico y científico*, donde equipos de expertos realizan evaluaciones empíricas sobre las prácticas regulatorias de los Estados (Amigo, 2021). A partir de estas evaluaciones, otorga un “sello de calidad” para quienes están mejor posicionados en la gobernanza global de acuerdo con las expectativas de los países miembros. Por otra parte, los Estados que incumplan los compromisos asumidos pueden ser objeto de un alto costo a nivel internacional: efectos en su imagen externa, pérdida de credibilidad y experimentar un proceso informal de aislamiento (González Parias et al., 2022). Esta estima internacional puede incluso afectar el costo al que acceden los países del sur global al financiamiento privado para la renegociación de las deudas externas.

En 2012 la OCDE publicó sus *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, directamente orientado a las administraciones nacionales, constituyéndose en un decálogo de las buenas prácticas regulatorias. El Principio 12 instaba a los gobiernos a revisar todas las normativas existentes a nivel internacional sobre un asunto antes de avanzar con una nueva regulación, y a evaluar los impactos (beneficios y costos) que dicha normativa tendría sobre terceros países. Esto se logra con la aplicación de las herramientas de gestión regulatoria, que incluyen: el análisis de impacto regulatorio, la participación de los *stakeholders* y la revisión *ex post* de las regulaciones. Este proceso genera “regulaciones mejor informadas”, lo cual evita divergencias innecesarias, fomentando el conocimiento mutuo y la confianza necesarias a través de las jurisdicciones (OCDE, 2012). En este documento, la propia OCDE entiende que los principios de coherencia regulatoria son ambiciosos y que, de hecho, pocos países los cumplen; sin embargo, serían objetivos deseables y alcanzables con un trabajo adecuado.

Uno de los principales problemas en el establecimiento de reglas es que los Estados siguen tomando decisiones en “un contexto de aislamiento”, lo cual puede llevar a la aplicación de normas que frenen la innovación, el comercio y las inversiones. La cooperación reguladora “ayuda a reducir estas barreras al promover una mayor compatibilidad y armonización de las reglamentaciones, respetando al mismo tiempo los objetivos y preferencias de las políticas nacionales” (OCDE, 2021, s/n) mediante diversos mecanismos, como la armonización, el reconocimiento mutuo o los acuerdos de equivalencia.

Como observa la OCDE, desde la lógica de la acumulación, la regulación Estado-centrada es señalado como un problema especialmente desde la internacionalización del capital en los años ochenta. Por eso la agenda de reforma del Estado desde la década de 1990 ha empujado la internacionalización regulatoria, una homogeneización que borre las diferencias de los mecanismos administrativos y burocráticos entre territorios que producen para el capital, en las cadenas globales de valor. Un mundo dominado por el capital requiere de reglas estandarizadas. Este es un

problema en la relación del capital ya que, como hemos dicho, las relaciones de producción están territorialmente ubicadas y delimitadas, y la forma estatal ha sido la que ha lidiado con la lucha de clases en los territorios, gestionándola políticamente de modo contradictorio y limitado.

6 Coherencia regulatoria y compresión espacio-tiempo: un diálogo necesario

En los tratados comerciales, la coherencia regulatoria ha sido incluida en un capítulo específico donde se determina que los Estados se comprometen a cooperar para avanzar en la homogeneización regulatoria y en la simplificación de los procesos administrativos (como en el TTIP, el CETA y el TPP-11) (Ghiotto, 2023). Mismo si estos capítulos no están conectados al capítulo de solución de controversias Estado-Estado incluido en los tratados, sí revisten carácter obligatorio en tanto son una hoja de ruta del comportamiento estatal en materia regulatoria. Lo mismo sucede en el debate de la facilitación de inversiones que actualmente se da en la OMC. Aquí los Estados se comprometen a ser: *transparentes, consistentes y previsibles*, generando un marco “estable, predecible y eficiente” (Ghiotto; Guamán, 2017, p. 6). Se trata de compromisos específicos que toman los Estados para mostrar su credibilidad para ser receptores de inversión extranjera.

Entonces, más allá de la laxitud del término, la coherencia regulatoria se está consolidando como un proceso clave para facilitar y simplificar la circulación del capital a escala global. Todos los Estados cooperan en este proceso, pero la cooperación no es voluntaria. Quienes no lo hagan, son excluidos del “club” de Estados confiables, como plantea la OCDE. Aunque existan gobiernos discolos que no quieran avanzar en este sentido, los foros internacionales funcionan como un mecanismo disciplinante: existen represalias para los Estados que no cooperen. En el caso de los Estados periféricos, esto puede implicar una tasa de interés más cara para la renegociación de sus deudas externas. Así, el poder de chantaje y de instalación de la agenda de debate global de los Estados mejor posicionados en la escala de poder se vuelve una realidad.

Autoras como Daniela Gabor (2023) y Deborah Cowen (2010) explican el rol central de los Estados en reducir el riesgo para el sector privado, sea en el sector financiero o en la circulación de mercancías. Se requieren Estados y mecanismos que reduzcan la incertidumbre (*derisking State*) y eliminén el riesgo (o al menos lo intenten). La “seguridad del flujo de bienes” es hoy un tema crucial, es decir, la protección de los flujos de mercancías, así como de las redes de transporte y comunicación y la infraestructura que los sostiene (Cowen, 2010, p. 78). Esta securitización no se realiza sólo a partir de la militarización, sino que se requiere una pléyade de políticas estatales en todas las áreas.

La seguridad se logra con Estados comprometidos en el sostenimiento de un modo específico de extracción de valor en los territorios y de circulación de las mercancías. Incluye también el compromiso de los Estados de honrar sus tratados comerciales y de protección de las inversiones, haciendo respetar este marco jurídico mediante acciones de protección de la propiedad privada. Estas acciones pueden ser jurídicas o de control directo de los territorios donde se encuentran las inversiones extranjeras o la infraestructura clave para la circulación del capital (puertos, ductos, carreteras, minas, sitios de extracción de petróleo, etc.).

La homogeneización regulatoria va de la mano de la securitización de la circulación. La expansión de la infraestructura y la “revolución de la logística” de la segunda posguerra no se desarrollaron en el éter. Se han expandido a la par de que los Estados reformaron sus burocracias, se “modernizaron” y se volvieron más eficientes, facilitando el movimiento del capital. Cuando una empresa como UPS dice “nosotros amamos la logística” (*we love logistics*)¹ es en el marco de la revolución de la logística desde los años sesenta: prácticamente se han eliminado los tiempos de espera y los precios extraordinarios para el movimiento de los *containers* en los puertos, y la circulación de todas las mercancías a nivel global depende de dicha libertad para el movimiento.

La coherencia regulatoria acompaña este proceso desde un aspecto jurídico. Consolida un compromiso procedural en el

¹ Comercial de UPS, “*We love logistics*”, 2011 (Regan, 2011).

marco de los foros internacionales. Es un acuerdo global de que se respetarán las reglas acordadas en conjunto con los *stakeholders*. Para los Estados discolos existe el disciplinamiento que realizan la OCDE y la OMC. También la incorporación del tema en los capítulos de los TLC muestra la tendencia a la cooperación en materia regulatoria. Este *software* de la gobernanza se ha convertido en un elemento clave para garantizar la simplificación de los procesos vinculados al comercio y las inversiones.

7 Conclusiones

Como hemos visto a lo largo del artículo, la coherencia regulatoria se ha vuelto un tema clave en las negociaciones internacionales. La OCDE ha tomado el tema de las buenas prácticas regulatorias como un eje central de su intervención global, evaluando a los Estados para ver su grado de respeto y avance en la homogeneización de las propias regulaciones nacionales a las normativas globales. A través de mecanismos de sanción mediante el uso del *soft power*, la homogeneización se ha vuelto un proceso lento, pero sin pausa.

La coherencia regulatoria aparece como la tendencia del proceso histórico de adaptación de la forma Estado a las necesidades actuales de acumulación del capital y, por esta razón, su surgimiento e implementación performa y adecua el aparato estatal/institucional interno a la internacionalización del capital.

El proceso de acumulación ha requerido de la aceleración de los tiempos de circulación; este proceso se ha configurado, en sus inicios, a partir de la generación de estrategias en el ámbito de lo productivo, como así también acuerdos globales construidos en el marco de lo privado (como vimos con las normas ISO). Con el aumento de la circulación del capital a nivel global a partir de la década de 1980, el peso de la burocracia y los costos asociados a las transacciones se volvieron un obstáculo notorio para dicha circulación.

La OCDE ha impulsado al ámbito de las regulaciones globales aquellos mecanismos de la estandarización del sector privado, homogeneizando normas y criterios, simplificando procedimientos

y reduciendo tiempos con el objeto de imponer la lógica de aceleración del capital al proceso de toma de decisiones. Esto implicó la redefinición del ámbito de lo público y la incorporación de múltiples nuevos sujetos privados al proceso que anteriormente estaba reservado para los organismos estatales (dentro del régimen de la democracia burguesa). De esta manera, no sólo se reconfiguró la estructura del Estado, sino que se modificó el propio proceso de toma de decisiones al nivel del territorio nacional. Los nuevos mecanismos de toma de decisiones a escala nacional, que amplían la participación en el proceso regulatorio a actores no estatales (*stakeholders*) y reorganiza las reglas, incorpora una racionalidad técnica que busca, por un lado, “eliminar” sesgos políticos (y conflictos de intereses) y, por el otro, promover una convivencia “pacífica” entre las partes, para el libre y veloz movimiento de los capitales.

La incorporación del *multistakeholderismo* proveniente del sector privado responde a estos criterios, ya que supone que en este proceso de toma de decisiones todas las partes interesadas negocian simétricamente. Los mecanismos técnicos pretenden configurar reglas transparentes que “igualan” a partes que, en los hechos, son desiguales. Sólo enmarcados en estas reglas técnicas es plausible hablar de consensos. Así, esta racionalidad técnica “consensuada” parece representar una voluntad general que va más allá de los intereses del capital. Sin embargo, cimenta y reproduce la desigualdad y sujeción de las relaciones de clase en el ámbito de lo global y excluye a múltiples sujetos colectivos del sector privado que quedan por fuera de estas negociaciones.

De esta manera, las prácticas ancladas en el marco de los procesos de coherencia regulatoria ponen en discusión las formas establecidas por la democracia burguesa, generando nuevas reglas de participación y de exclusión. La denominada modernización del Estado que se plasma en los requerimientos de la coherencia regulatoria busca “ordenar” los procesos de creación de regulaciones estatales a través de la búsqueda de suprimir (jurídicamente) la lucha de clases. Así, se busca consolidar la reproducción del capital a través de la suspensión del antagonismo capital-trabajo en el proceso de toma de decisiones de los Estados-nación. Con

la coherencia regulatoria a escala global, la libre circulación del capital pretende tornarse inexorable. Las condiciones necesarias para la acumulación del capital pujan por volverse la regla general (a escala nacional y global). Aun así, estas transformaciones son producto de (a la vez que regeneran) una tensión intrínseca a la forma Estado. La “racionalidad técnica” que busca imponerse como una externalidad, no hace más que sucumbir ineludiblemente a la lógica contradictoria del Estado como forma política del antagonismo capital-trabajo. La coherencia regulatoria es, en definitiva, la búsqueda por clausurar normativamente aquello que no tiene clausura en la relación del capital: la lucha de clases.

REFERENCIAS

- ALVAREZ, Álvaro. **Infraestructuras de transporte y disputas territoriales:** La IIRSA en Santa Fe. Buenos Aires: CLACSO, 2021.
- ALVAREZ HUWILER, Laura; BONNET, Alberto. Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, UNAM, Año XIII, núm. 233, p. 169-192, 2018.
- AMIGO, Agustina. **El proceso de acercamiento entre Argentina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) durante el gobierno de Cambiemos:** análisis crítico de un vínculo complejo y dinámico en un contexto de transformación global. Tesis (Magíster en Economía Política) – FLACSO Argentina. Repositorio de tesis, 2021.
- ARBOLEDA, Martín. Circuitos de extracción: sobre los recursos naturales y la circulación del capital. In: GASIC, NARVAEZ y VERGARA (eds.) **Capital y dominación social:** hacia una crítica de la economía política del espacio. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2022, p. 239-266.
- BALDWIN, Richard. **The Great Convergence.** Information Technology and New Globalization. Massachusetts: Harvard University Press, 2016.
- BONEFELD, Werner. Más allá de las relaciones internacionales: acerca del mercado mundial y el estado-nación. In: KAN; PASCUAL (comps.) **Integrados.** Buenos Aires: Imago Mundi, 2013, p. 43-71.
- CORIAT, Benjamin. **El taller y el cronómetro:** ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa. México: Siglo XXI, 2003.

COWEN, Deborah. A Geography of Logistics: Market Authority and the Security of Supply Chains. **Annals of the Association of American Geographers**, Londres, v. 100, n. 3, p. 1-21, 2010.

ESTAY REYNO, Jaime. América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas. In: ESTAY REYNO, J. (ed.) **La economía mundial y América Latina**: tendencias, problemas y desafíos. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 193-219.

GABOR, Daniela. The (European) derisking state. **Stato e Mercato**, Bologna, número 127, p. 53-84, 2023.

GHIOTTO, Luciana. Tratados de libre comercio y crisis: apuntes para una crítica de los tratados de nueva generación. En: OROZCO CONTRERAS (comp.) **Del TLCAN al T-MEC**: 26 años de libre comercio. Buenos Aires: CLACSO, p. 27-51, 2023.

GHIOTTO, Luciana; GUAMÁN, Adoración. ¿Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global. **Revista Ciclos**, v. XXV, n. 51, p. 1-18, 2018.

GONZALEZ PARIAS, Carlos; *et. al.* Estrategias de la OCDE para sumar influencia en la gobernanza económica internacional. **Revista Científica General José María Córdova**, 20(40), p. 833-851, 2022.

HARVEY, David. **A companion to Marx's Grundrisse**. Londres: Verso, 2023.

HILARY, John. **The Transatlantic Trade and Investment Partnership**: a charter for deregulation, an attack on jobs, an end to democracy. Londres: War on Want; Rosa Luxemburg Stiftung, 2015. Disponible en: <https://rosalux.nyc/wp-content/uploads/2021/08/ttip_web.pdf>. Consultado en: febrero de 2025.

HOLLOWAY, John. **Cambiar el mundo sin tomar el poder**. Buenos Aires: Herramienta; BUAP, 2002.

KAMENSKY, John. **National Partnership for Reinventing Government**: A Brief History, 1999. Disponible en: <<https://govinfo.library.unt.edu/npr/whowear/history2.html>>. Consultado en: febrero de 2025.

LINDBLOM, Charles. La Ciencia de 'salir del paso'. In: AGUILAR VILLANUEVA (comp.). **La hechura de las políticas públicas**. México: Porrúa, 2007, p. 285-304.

MANAHAN, Mary Ann; KUMAR, Madhuresh. **The great Takeover**: Mapping of Multistakeholderism in Global Governance. Amsterdam: People's Working Group on Multistakeholderism, 2021.

MARX, Karl. **Grundrisse**: elementos fundamentales para la crítica de la economía política. México: Siglo XXI, 1998.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. **The politics of operations**; Excavating Contemporary Capitalism. Durham: Duke University Press, 2019.

MURPHY, Craig; YATES, JoAnn. **The International Organization for Standardization (ISO)**: global governance through voluntary consensus. Londres: Routledge, 2009.

OCDE. Principios de buenas prácticas de cooperación regulatoria internacional. 2012. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cooperacion-regulatoria-internacional_fff708d5-es>. Consultado en: enero de 2025.

OCDE. **Recommendation of the Council on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges**. Paris: OECD, 2021. Disponible en: <<https://www.oecd.org/en/topics/international-regulatory-co-operation>>. Consultado en: enero de 2025.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government**: How the Entrepreneurial Spirit is Reshaping the Public Sector. Nueva York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

PASCUAL, Rodrigo F. Conflicto/cooperación, intergubernamentalidad/supranacionalidad: antagonismo social de clase y relaciones interestatales. In: KAN; JAQUENOD; PASCUAL (eds.) **Entre lo global y lo internacional**: perspectivas críticas sobre el estado, el mercado global y las relaciones internacionales. Buenos Aires: ICSE/IESAC, 2020.

POSTON, Toby. Thinking inside the box, **BBC News**, 25 avr. 2006. Disponible en: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4943382.stm>>. Consultado en: octubre de 2024.

REGAN, Brian. **UPS We Love Logistics**. Youtube, 25 fev. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VCh6HnXHKRc>>. Consultado en: febrero de 2025.

SCHLEIFER, Philip. Varieties of multi-stakeholderism governance: selecting legitimization strategies in transnational sustainability politics. **Globalizations**, v. 16, n. 1, p. 50-66, 2019.

SIMON, Herbert. **Administrative Behavior**. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations. Nueva York: MacMillan, 1947.

TREW, Stuart. From NAFTA to CETA: corporate lobbying through the back door. **CEO**, 2017. Disponible en: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/en_from-nafta-to-ceta_k2-1_final.pdf?trk=public_post_comment-text>. Consultado en: febrero de 2025.

TREW, Stuart. **International regulatory cooperation and the making of “good” regulators**. A case study of Canada-U.S. Regulatory Cooperation Council, 2021. Tesis (Maestría) – Carleton University, Canadá, 2021.

WIRTH, Margaret. Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado. In: BONNET, PIVA (eds.) **Estado y capital. El debate alemán de la derivación del estado**. Buenos Aires: Herramienta, p. 401-439, 2017.