

## Anexo A. Síntesis de las ventajas y desventajas de las distintas formas de CRI

El trabajo analítico de la OCDE ha identificado una serie de ventajas y desventajas que pueden materializarse cuando los países hacen uso de los diferentes enfoques de la CRI. En particular, la (OECD, 2013<sup>[1]</sup>) identificó cuatro beneficios potenciales (ganancias económicas, avances en la gestión de riesgos y externalidades a través de las fronteras, eficiencia administrativa y flujo de conocimientos) y cuatro costos u obstáculos potenciales para el CRI (los costos de mantener la cooperación, la flexibilidad para cooperar, la pérdida real o percibida de soberanía, así como los cuellos de botella de la implementación). El presente Anexo resume estos beneficios y desafíos, reconociendo que no se producen de forma sistemática.

### Los beneficios de la CRI (OCDE 2013)

La literatura respalda, en general, el punto de vista de que la cooperación regulatoria genera **beneficios económicos** gracias a la reducción de los costos de transacción y a las economías de escala. Se espera que la convergencia regulatoria permita a las empresas “utilizar contratos, documentos y procedimientos estandarizados para lograr economías de escala, reducir los costos de búsqueda y de transacción y simplificar la negociación” (Lazer, 2001<sup>[2]</sup>). Una normativa idéntica debería contribuir a la reducción del costo de producción al permitir que las empresas mantengan procesos de producción únicos, en lugar de múltiples procesos para adaptarse a múltiples regímenes normativos (Drezner, 2008<sup>[3]</sup>). La disminución de los costos marginales de las empresas resultante de una mayor cooperación regulatoria generará a su vez un aumento del excedente de los consumidores y del bienestar social (por ejemplo, a través de una mayor oferta de productos, precios más bajos o un acceso más rápido a nuevos productos) (Abbott and Snidal, 2000<sup>[4]</sup>). Del mismo modo, el aumento en el intercambio de información que permite una mayor cooperación debería conducir a una disminución de los fondos nacionales gastados en investigaciones científicas y políticas duplicadas, liberando recursos que a su vez podrían asignarse a usos más eficientes. La cooperación regulatoria puede mejorar el acceso al mercado y aumentar los flujos de comercio e inversión. Como señala (Drezner, 2008<sup>[3]</sup>), “las estructuras reguladoras descoordinadas y dispares funcionan como barreras implícitas al comercio”.

Cuando las externalidades son de naturaleza global, los reguladores no podrán abordarlas desde un ángulo puramente nacional. Normalmente, la capacidad de regular adecuadamente la contaminación industrial, el comercio de productos químicos peligrosos, las enfermedades infecciosas, el cambio climático y la gestión eficaz de los riesgos transfronterizos requerirá la coordinación entre los países vecinos para garantizar la **eficacia de las medidas regulatorias**. De lo contrario, las medidas regulatorias corren el riesgo de estar mal orientadas, ser ineficaces o no estar adaptadas. Sin mencionar siquiera la gestión de los bienes mundiales, en el mundo globalizado de hoy es probable que las políticas adoptadas en una jurisdicción tengan fuertes implicaciones extraterritoriales, hasta el punto de que puede resultar casi imposible alcanzar ciertos objetivos políticos nacionales sin tener en cuenta cuidadosamente el contexto internacional. Según (Esty and Geradin, 2000<sup>[5]</sup>), si los reguladores ignoran los impactos más allá de su propia jurisdicción, las normas que establezcan serán sistemáticamente subóptimas (demasiado bajas si pasan por alto los beneficios de la regulación transfronteriza y demasiado altas si no tienen en

cuenta los costos de la misma). Esto puede incitar a los reguladores a cooperar para alcanzar los objetivos nacionales de regulación que se ven fuertemente afectados por la libre circulación de bienes, servicios y personas. Además, la cooperación en materia regulatoria puede mejorar el cumplimiento y reducir los riesgos de una carrera cuesta abajo, amplificando en general el impacto de la regulación nacional.

El trabajo compartido entre gobiernos y autoridades públicas, en el que los países cooperan para abordar problemas similares, incluso a nivel bilateral, regional y multilateral, puede suponer un importante **ahorro de costos administrativos** que permita a los países racionalizar el contexto de sus propios programas regulatorios y reasignar los escasos recursos públicos a áreas de mayor prioridad. La cooperación en materia regulatoria "puede aprovechar los problemas comunes a los que se enfrentan los reguladores de todos los niveles de gobierno, reducir la 'curva de aprendizaje' con respecto a los problemas nuevos o emergentes, aumentar la velocidad y la eficacia de la acción regulatoria en cuestiones transfronterizas y permitir un uso eficiente de la escasa información y los recursos analíticos" (OECD, 1994<sup>[6]</sup>). Una mayor transparencia también puede ofrecer oportunidades para tener relaciones administrativas más eficaces con otros países, por ejemplo, mediante la simplificación y armonización de los procedimientos administrativos. Los beneficios pueden ser específicos y medibles, o pueden lograrse de forma menos directa, por ejemplo, mediante una mejor comprensión de la interacción compleja entre diversos objetivos políticos, lo que puede facilitar la toma de decisiones y la coordinación de políticas a nivel nacional.

La **transferencia de buenas prácticas regulatorias** es un beneficio importante de la CRI. La CRI facilita el intercambio de información sobre prácticas regulatorias entre países con diferentes experiencias políticas, el acceso a las buenas prácticas, lo que la convierte en una herramienta de desarrollo de capacidades. Este resultado refleja las conclusiones de la literatura. (Meuwese, 2009<sup>[7]</sup>), por ejemplo, encuentra una convergencia en las normas de establecimiento de estándares y evaluación del impacto regulatorio a través de un mayor diálogo entre la Comisión de la UE y la Oficina de Gestión y Presupuesto de Estados Unidos. El diálogo horizontal tiene aspectos tanto de aprendizaje (intercambio de mejores prácticas) como de facilitación (reducción de los obstáculos al comercio y mejora de la regulación sectorial). Del mismo modo, según (Raustiala, 2002<sup>[8]</sup>), las redes transgubernamentales permiten la "exportación regulatoria", es decir, la exportación de normas y prácticas regulatorias, lo que promueve la convergencia regulatoria entre los estados a través de los "efectos de red". Este efecto puede ayudar a crear capacidad burocrática en los Estados más débiles, lo que, a su vez, puede mejorar la regulación nacional y apoyar la cooperación regulatoria.

## Los costes y retos de la CRI (OCDE 2013)

Los costos implican los **costos** directos de la infraestructura de coordinación, es decir, de los OIG, de la secretaría establecida para gestionar los tratados, de la institución que gestiona la red y de la acción coordinada. Además, hay una serie de costos directos e indirectos relacionados con el desarrollo de la cooperación y con cualquier cambio en el status quo nacional que pueda requerir la cooperación con otras jurisdicciones. Los costos para los gobiernos incluyen el tiempo y los recursos que deben invertirse en el capital político necesario para llevar a cabo las reformas legales y administrativas, para movilizar a los actores burocráticos, para presionar a las legislaturas y para calmar a los grupos de interés. Los costos indirectos están relacionados con los agentes privados que tienen que reformar sus operaciones para cumplir las nuevas regulaciones.

Las **diferencias entre los países en cuanto a sus procedimientos regulatorios y/o sus sistemas jurídicos** o tradiciones jurídicas pueden complicar de forma considerable los esfuerzos para superar la divergencia regulatoria. En algunos casos, las vías regulatorias están ya muy arraigadas, lo que dificulta el acercamiento. Si no es insuperable, la falta de flexibilidad regulatoria puede ser un impedimento sustancial para la CRI. Esto puede adoptar varias formas, que van desde las diferencias en los enfoques de los conceptos y cuestiones normativas clave, hasta las variaciones en la configuración institucional que desequilibran las relaciones. Los obstáculos legales al intercambio de información se presentan como

obstáculos recurrentes a la cooperación. En estrecha relación, la confidencialidad de la información empresarial sigue siendo un importante cuello de botella, ya que las empresas suelen ser reacias a que la información sobre sus productos se comparta entre los gobiernos en la fase de revisión previa a la comercialización.

A menudo surgen obstáculos importantes en los casos en que se considera que la cooperación en materia regulatoria compromete el principio de la **soberanía regulatoria** o que no está suficientemente adaptada a las necesidades de un determinado Estado o región. Incluso la aplicación de procedimientos normalmente no controvertidos puede en algunos casos volverse delicada, si se interpreta que compromete intereses o valores nacionales clave. Varios estudiosos se centran en el impacto de la delegación de facultades regulatorias en la rendición de cuentas. (Howse, 2012<sup>[9]</sup>), por ejemplo, destaca los problemas inherentes a los déficits democráticos derivados de la delegación de facultades que se produce cuando las instituciones representativas constitucionales autorizan la actividad regulatoria cooperativa. Hacer más transparente la cooperación regulatoria ayudaría a resolver este dilema. Sin embargo, esto puede tener como precio una menor eficacia de la cooperación regulatoria, ya que se limitaría la ventaja común de un intercambio informal en un clima de confianza. En la práctica, el debate sobre las preferencias nacionales y la preservación de la soberanía puede ser muy animado. Al mismo tiempo, en varias experiencias de CRI se percibe una cierta pérdida de soberanía y/o reparto de competencias que se equilibra con una posición internacional más fuerte, por ejemplo, la Cooperación Nórdica, la cooperación entre Australia y Nueva Zelanda y la Unión del Benelux.

La **economía política de la cooperación regulatoria**, como cualquier acuerdo de cooperación entre Estados y otras partes interesadas, es compleja. Se combinan una serie de factores. Según (Lazer, 2001<sup>[2]</sup>), los Estados pueden no armonizar porque i) luchan en torno a los beneficios de la armonización; ii) la transacción real de alcanzar un compromiso es compleja, o iii) las élites políticas obtienen beneficios políticos de la no armonización. En algunos casos, la cooperación puede colapsar porque se considera que está capturada por intereses específicos y pierde su credibilidad. La cooperación no será sostenible si no se percibe como mutuamente benéfica para todos los países participantes. Sin embargo, es posible que los costos y los beneficios de la CRI no se repartan de forma equitativa entre los países, lo que supondría diferentes incentivos para que los socios cooperen. También es posible que los países no puedan apropiarse fácilmente de algunos de los beneficios y que, aunque la CRI sea benéfica en general, los países no tengan en cuenta el bien global. Además, cuando los países trabajan juntos, siempre existe la posibilidad de parasitismo, es decir, que algunos países obtengan los beneficios sin incurrir en el costo de la cooperación. Esto suele ocurrir en una serie de cuestiones medioambientales, como el cambio climático, en el que la tentación del parasitismo es importante y la carga de la acción no recae por igual en todos, lo que hace que se debata sobre los mecanismos de compensación.

Más allá de la firma de acuerdos y del compromiso de alto nivel de cooperación en materia regulatoria, la **implementación concreta de la CRI puede estar plagada de obstáculos**. Este es un ámbito en el que los estudios de casos son útiles para identificar los retos concretos que puede generar la aplicación de la CRI. Los desafíos pueden estar relacionados con una difícil aplicación del acuerdo de CRI o con la falta de eficacia del acuerdo para alcanzar sus objetivos. Según (Levy, 2016<sup>[10]</sup>), la eficacia de los acuerdos de cooperación se ve afectada a su vez por dos factores: por un lado, la amplitud de la cobertura y, por otro, la credibilidad de las normas. La credibilidad de las normas puede desglosarse a su vez en: i) legitimidad del proceso de las normas, ii) calidad de la supervisión, iii) calidad de la aplicación y iv) legitimidad de la supervisión y la aplicación.

## Fortalezas y debilidades de los distintos enfoques de CRI (OCDE 2013)

Más allá de los beneficios y desafíos genéricos de la CRI destacados en la literatura e identificados anteriormente, cada enfoque específico de la CRI tiene puntos fuertes y débiles (Cuadro A A.1).

## Cuadro A A.1. Advantages and disadvantages of various IRC forms

Tipo de mecanismo	Ventajas	Desventajas
Integración / armonización	<p>Las reglas son las mismas para todos. El cumplimiento es máximo. Los modos de gobernanza supranacionales son menos propensos a la captura normativa que las formas en red.</p>	<p>Proceso largo. Costos de la estructura y de la aplicación. La amplia delegación puede percibirse como una amenaza para la legitimidad popular del mecanismo.</p>
Asociaciones regulatorias entre países	<p>El compromiso de alto nivel proporciona una fuerte señal que apoya una mayor cooperación a niveles inferiores (entre reguladores). Pruebas de que estas asociaciones evitan los efectos de la cuesta abajo. Acuerdo de cooperación que proporciona un mecanismo flexible para abordar la evolución necesaria en la asociación.</p>	<p>El carácter exclusivamente federal de las iniciativas normativas puede generar dificultades para abordar las regulaciones a diferentes niveles de jurisdicción.</p>
Organismos intergubernamentales	<p>Proporcionar plataformas para promover el diálogo continuo y anticiparse a los problemas emergentes. Laboratorio de experimentos de cooperación, que sienta las bases para acuerdos internacionales más amplios y jurídicamente vinculantes.</p>	<p>Puede percibirse como una ronda de conversaciones en la que los avances son lentos. Algunas deficiencias en la aplicación y el cumplimiento.</p>
Acuerdos regionales con disposiciones regulatorias	<p>Fuerza legal y conexión directa con el comercio y la integración económica. Los acuerdos regionales ofrecen niveles de integración más profundos y un mayor grado de cooperación que los acuerdos bilaterales. Ofrecen economías de escala en su aplicación.</p>	<p>Puede dar lugar a una proliferación de disposiciones con una coherencia limitada.</p>
Acuerdos jurídicamente vinculantes por zonas	<p>Validez jurídica</p>	<p>Falta de aplicación en algunos casos. Los acuerdos bilaterales pueden no ser suficientes para garantizar una cooperación adecuada cuando se necesita una coordinación multilateral (asuntos fiscales).</p>
ARM (acuerdos de reconocimiento mutuo)	<p>Preservar la soberanía del Estado en la elaboración de normas e inducir costos de ajuste mínimos. Reducir los esfuerzos de duplicación. Puede constituir un precursor útil de la armonización.</p>	<p>El tiempo y el costo necesarios para negociar acuerdos de RM pueden ser elevados. Los ARM necesitan regímenes muy similares y una gran confianza entre las partes, así como debates cada vez que se producen cambios en la normativa de una de las partes cooperantes. Falta de aplicación (algunos ARM entre la UE y Estados Unidos no se aplican). Es necesario establecer y mantener mecanismos sólidos para resolver las controversias.</p>
Redes transgubernamentales	<p>Estructuras de bajo costo, flexibles y adaptables/escalables, que fomentan la experimentación y la innovación. La regulación de la red favorece la generación de confianza, los enfoques técnicos y puede ayudar a evitar los problemas de la cuesta abajo.</p>	<p>La aplicación y el control pueden estar limitados debido a la falta de fundamento jurídico, basada principalmente en aspectos de reputación. El carácter informal de las redes regulatorias puede enmascarar relaciones de poder desiguales y reforzar las ya poderosas facultades regulatorias. Puede facilitar la exclusión y dificultar el control y la participación de otros funcionarios y agentes no estatales. La gobernanza tecnocrática corre el riesgo de apoyar el desarrollo de un régimen con poco o ningún control público de la acción administrativa.</p>
Regulación privada transnacional	<p>La normalización internacional puede dar lugar a normas y referencias aceptadas globalmente por todas las partes interesadas. La aplicación basada en contratos y en la presión/reputación del mercado es eficaz en las cadenas de valor mundiales que se extienden a países en los que el Estado de Derecho no se cumple del todo.</p>	<p>Proliferación y fragmentación de los sistemas privados (a pesar de la consolidación en curso). El proceso de normalización tiende a ser lento y a consagrar la práctica técnica existente. Incertidumbre sobre el desempeño y las condiciones en las que los esquemas privados pueden constituir una solución adecuada para alcanzar los objetivos públicos.</p>

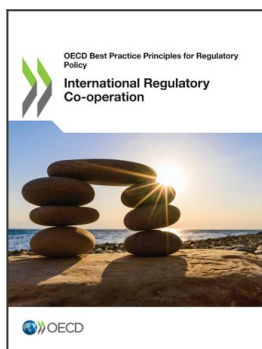
Tipo de mecanismo	Ventajas	Desventajas
	Permitir una gran confianza en la experiencia privada, lo cual es pertinente en los mercados en los que el ritmo del cambio tecnológico es rápido y se necesita información muy técnica para la definición de las medidas de aplicación y las especificaciones técnicas, y los agentes privados son las partes más informadas o los actores mejor posicionados para resolver un determinado fallo.	Falta de mecanismos de rendición de cuentas y subutilización de los instrumentos de mejora regulatoria. En algunos casos, los regímenes privados pueden no alcanzar la amplitud y convertirse en clubes de intereses específicos.
Normas no vinculantes: directrices, mecanismos de revisión por pares	Herramientas flexibles que se pueden adaptar fácilmente a las áreas/temas nuevos y emergentes.	El cumplimiento y la aplicación pueden ser difíciles. Los países pueden sentirse libres de adoptar partes de los instrumentos internacionales e ignorar otras.
Intercambio informal de datos	Modalidad de bajo costo de CRI que permite compartir prácticas y establecer un entendimiento y lenguaje comunes sobre los temas. Puede ayudar a generar confianza entre los reguladores y proporciona sistemas de alerta temprana. Fomenta la transparencia normativa y puede ayudar a reducir los costos administrativos y de cumplimiento. Resulta especialmente eficaz para reunir a los reguladores en los nuevos ámbitos de regulación en los que es necesario crear terminología y enfoques comunes desde el principio.	Existe el riesgo de que la cooperación nunca llegue a ser operativa y continúe como un debate de alto nivel. La falta de mecanismos de implementación y cumplimiento puede hacer que esta cooperación sea lenta y que las partes se sientan frustradas y la abandonen.

Fuente: (OECD, 2013<sup>[1]</sup>).

## Referencias

- Abbott, K. and D. Snidal (2000), "Hard and soft law in international governance", *International Organization*, Vol. 54/3, pp. 421-456, <http://dx.doi.org/10.1162/002081800551280>. [4]
- Drezner, D. (2008), *All Politics Is Global*, Princeton University Press, New Jersey, <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691096421/all-politics-is-global> (accessed on 3 June 2021). [3]
- Esty, D. and D. Geradin (2000), "Regulatory co-opetition", *Journal of International Economic Law*, Vol. 3/2, pp. 235-255, <http://dx.doi.org/10.1093/jiel/3.2.235>. [5]
- Howse, R. (2012), "Transatlantic regulatory cooperation and the problem of democracy", in Bermann, G., M. Herdegen and P. Lindseth (eds.), *Transatlantic Regulatory Cooperation: Legal Problems and Political Prospects*, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198298922.003.0027>. [9]
- Lazer, D. (2001), "Regulatory interdependence and international governance", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8/3, pp. 474-492, <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110056077>. [2]
- Levy, B. (2016), "Innovations in Globalized Regulation: Opportunities and Challenges", No. 5841, World Bank Policy Research Working Papers, <https://ssrn.com/abstract=1953804> (accessed on 3 June 2021). [10]

- Meuwese, A. (2009), *EU-U.S. Horizontal Regulatory Cooperation Two global regulatory powers converging on how to assess regulatory impacts?*, Paper for the California-EU Regulatory Cooperation Project Leuven, Brussels, [https://ghum.kuleuven.be/ggs/research/biosafety\\_biodiversity/publications/meuwese\\_final.pdf](https://ghum.kuleuven.be/ggs/research/biosafety_biodiversity/publications/meuwese_final.pdf) [7]
- OECD (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [1]
- OECD (1994), *Regulatory Co-operation for an Interdependent World*, Public Management Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264062436-en>. [6]
- Raustiala, K. (2002), "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law", *Virginia Journal of International Law Association*, Vol. 43/1, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.333381>. [8]



**From:**  
**International Regulatory Co-operation**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/5b28b589-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2021), “Síntesis de las ventajas y desventajas de las distintas formas de CRI”, in *International Regulatory Co-operation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/85c4ef7c-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.