

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Estudio de Política Regulatoria en Argentina

HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS PARA LA MEJORA REGULATORIA



Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Estudio de Política Regulatoria en Argentina

HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS PARA LA MEJORA
REGULATORIA

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.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2019), *Estudio de Política Regulatoria en Argentina: Herramientas y prácticas para la mejora regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/c2e61aaf-es>

ISBN 978-92-64-73290-2 (impresa)

ISBN 978-92-64-50091-4 (pdf)

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

ISSN 1990-0511 (impresa)

ISSN 1990-0503 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Portada ilustración © Jeffrey Fisher.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

Las regulaciones de alta calidad deberían ayudar a los gobiernos a cumplir con los objetivos de las políticas, como proteger a los consumidores y al medio ambiente, sin ser demasiado onerosas para los ciudadanos y las empresas. Argentina ha emprendido una serie de reformas para mejorar la calidad de su marco regulatorio. Esto se ha centrado principalmente en mejorar el inventario actual de procedimientos gubernamentales y regulaciones, y el uso más efectivo de las tecnologías de la información y la comunicación.

El *Estudio de la OCDE de la Política Regulatoria en Argentina* presenta información sobre las políticas, instituciones y herramientas utilizadas por el gobierno argentino para diseñar, implementar y hacer cumplir las regulaciones. La revisión proporciona recomendaciones de política para fortalecer la capacidad del gobierno para administrar la política regulatoria.

El estudio encuentra que Argentina está implementando el marco necesario para la política regulatoria. Ha publicado varios instrumentos legales para promover el uso de herramientas de gestión regulatoria, como la evaluación ex ante de proyectos de regulaciones y la consulta a los actores interesados. Por ejemplo, Argentina emitió una guía para garantizar que los proyectos de regulaciones cumplan con los objetivos legítimos de la política y que los beneficios potenciales para la sociedad superen los costos. Argentina ahora deberá asegurarse de que esta herramienta se use de forma sistemática, incluso para incorporar las opiniones de los ciudadanos y las empresas en el proceso de elaboración de normas. Argentina también ha dado grandes pasos para avanzar hacia un “gobierno sin papel” al digitalizar los procedimientos internos del gobierno.

La revisión también encuentra que varias agencias gubernamentales en Argentina, incluidas las secretarías y ministerios, comparten la responsabilidad de supervisar el uso de herramientas y prácticas para promover una buena regulación. Recientemente, Argentina ha establecido el grupo de política regulatorias, que reúne a las agencias y oficinas actuales con responsabilidades para la promoción de la calidad regulatoria. Este es un desarrollo bienvenido que, con el tiempo, debería garantizar una mayor coordinación y eficacia de la política regulatoria.

La metodología de revisión se basa en dos décadas de aprendizaje entre pares reflejadas en la *Recomendación de 2012 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. La recomendación identifica las medidas que pueden y deben tomar los gobiernos para apoyar una mejor regulación. Estas medidas establecen una línea base para evaluar la capacidad de gestión regulatoria en Argentina.

El Comité de Política Regulatoria de la OCDE dirige el programa sobre gobernanza regulatoria con el apoyo de la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE. Las revisiones de los países en materia de política regulatoria son una parte clave del programa del comité.

Reconocimientos

Los estudios de los países sobre política regulatoria están coordinados por la Dirección de Gobernanza Pública, bajo la responsabilidad de Marcos Bonturi, y están a cargo de la División de Política Regulatoria, dirigida por Nick Malyshev.

El trabajo que sustenta a este estudio fue dirigido por Manuel Gerardo Flores, Economista Principal y por Andrés Blancas, Economista. Los siguientes miembros del equipo asumieron la responsabilidad principal de las diferentes secciones del estudio: Andrés Blancas, Gloriana Madrigal y Manuel Gerardo Flores para el contexto de la política regulatoria, y para las políticas e instituciones; Delia Vázquez y Manuel Gerardo Flores para la evaluación ex ante de las regulaciones; Gloriana Madrigal para la simplificación administrativa; Andrés Blancas para la gobernanza de los reguladores y Guillermo Morales y Andrea Pérez para la gobernanza regulatoria multinivel. Erik Pérez prestó asistencia en la investigación. Adriana Garcia también contribuyó al trabajo. Marcos Bonturi, Nick Malyshev, Andrea Uhrhammer, Barbara Ubaldi y Arturo Rivera proporcionaron comentarios para mejorar los borradores del informe. Claudia Paupe prestó apoyo administrativo y organizativo. Jennifer Stein coordinó el proceso editorial.

En el equipo se incluyó a tres revisores pares de los miembros del Comité de Política Regulatoria (RPC) de la OCDE, quienes participaron en la misión de políticas por pares en Argentina y brindaron aportes y comentarios extensos durante el desarrollo de la revisión: Ruth Harries, Subdirectora, Ejecutiva de Mejora Regulatoria, Departamento de Negocios, Estrategia Energética e Industrial, Reino Unido; Wendy Liberante, Analista Principal de Políticas, Oficina de Administración y Presupuesto, Oficina de Información y Asuntos Regulatorios, Estados Unidos de América; y Hector Salas Camacho, en el momento Coordinador General de Mejora Regulatoria Institucional, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, México.

Este estudio se basa en la información recopilada a través de un cuestionario en enero de 2018. El equipo de revisión también celebró reuniones en Buenos Aires, Argentina, en febrero y abril de 2018, con una amplia gama de actores interesados, incluidos funcionarios gubernamentales de varios ministerios y agencias gubernamentales, representantes de la comunidad académica y empresarial, y expertos en temas regulatorios.

Se discutió un borrador de la revisión en el Comité de Política Regulatoria de la OCDE en noviembre de 2018. Agradecemos a todos los miembros por sus aportes y comentarios.

El informe no hubiera sido posible sin el apoyo del gobierno de Argentina. La Secretaría de la OCDE agradece a Pablo Clusellas, Secretario Legal y Técnico de la Oficina del Presidente, Eduardo Martelli, Secretario de Modernización Administrativa, y Marcelo Scaglione, Subsecretario del Ministerio del Tesoro. El equipo también desea agradecer en particular a Victoria Marco y a su equipo, y a Juan Ignacio Carranza por la asistencia única en la recopilación de datos e información, en la organización de las misiones del equipo de la OCDE a Argentina y para proporcionar comentarios y aportes de valor incalculable en las diferentes etapas del desarrollo de la revisión.

Una variedad de funcionarios públicos del gobierno nacional, agencias descentralizadas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires también proporcionó retroalimentación valiosa sobre los borradores anteriores. También agradecemos al Banco Interamericano de Desarrollo por el apoyo financiero.

Índice

Abreviaturas y acrónimos.....	11
Resumen ejecutivo.....	15
Evaluación y recomendaciones.....	19
Capítulo 1. El contexto para la política regulatoria en Argentina	63
Estructura gubernamental en Argentina.....	64
Reformas recientes y desempeño económico actual de Argentina	68
Referencias.....	71
Capítulo 2. Políticas e instituciones para la política regulatoria en Argentina.....	73
Preliminares	74
Instrumentos jurídicos para la promoción e implementación de la política regulatoria en Argentina	79
Principales organismos gubernamentales de promoción y aplicación de política regulatoria	83
Políticas y prácticas de cooperación regulatoria internacional en Argentina	86
Notas	90
Referencias.....	90
Anexo 2.A. Instrumentos jurídicos relacionados con la política regulatoria en Argentina	92
Anexo 2.B. Instituciones gubernamentales relacionadas con la política regulatoria en Argentina ..	96
Capítulo 3. Evaluación <i>ex ante</i> de la regulación y la consulta pública en Argentina	99
La jerarquía de las leyes y regulaciones en Argentina.....	100
El proceso de elaboración de normas en Argentina	100
Elementos de la evaluación <i>ex ante</i> de la regulación.....	102
Participación de los interesados en el proceso de elaboración de normas	105
Referencias.....	109
Capítulo 4. Simplificación administrativa y gestión del inventario de regulaciones en Argentina.....	111
Políticas y prácticas de simplificación administrativa	112
Gestión del acervo regulatorio	119
Nota.....	120
Referencias.....	120
Capítulo 5. La gobernanza de los órganos reguladores en Argentina	123
Los principios de la OCDE para la gobernanza regulatoria.....	124
Prácticas institucionales de los reguladores en Argentina	129
Referencias.....	136

Capítulo 6. Gobernanza regulatoria multinivel en Argentina.....	137
Los desafíos de la gobernanza regulatoria multinivel.....	138
Distribución de atribuciones regulatorias dentro del territorio argentino	138
Coordinación de los niveles de gobierno nacional y subnacional	140
Política regulatoria, instituciones y herramientas a nivel subnacional	143
Notas	153
Referencias.....	154

Cuadros

Cuadro 1. Funciones de vigilancia regulatoria y tareas clave	24
Cuadro 2. Aplicación de la EIR, órgano responsable y lineamientos	32
Cuadro 1.1. Ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional en Argentina.....	65
Cuadro 1.2. Organismos reguladores descentralizados de Argentina	67
Cuadro 2.1. Número de notificaciones periódicas desde 2010.....	88
Cuadro 2.2. Panorama de organizaciones internacionales a las que pertenece Argentina	89
Cuadro 4.1. Instrumentos jurídicos que facilitan la implementación de una política de gobierno electrónico en Argentina.....	113
Cuadro 4.2. Trámites disponibles en la VUCE	117
Cuadro 6.1. Consejos federales en Argentina.....	142
Cuadro Anexo 2.A.1. Instrumentos jurídicos relacionados con la política regulatoria en Argentina ..	92
Cuadro Anexo 2.B.1. Instituciones gubernamentales relacionadas con la política regulatoria en Argentina.....	96

Gráficas

Gráfica 1.1. Poderes de la República Argentina.....	64
Gráfica 1.2. Estructura del Poder Ejecutivo Nacional en Argentina	65
Gráfica 2.1. Enfoque de gobierno completo en la calidad regulatoria y	77
Gráfica 2.2. Cobertura de las funciones de supervisión regulatoria en los países	78
Gráfica 2.3. Número de jurisdicciones con un requisito formal de considerar instrumentos internacionales en la elaboración de normas (izquierda) y los tipos de instrumentos considerados (derecha)	88
Gráfica 3.1. La jerarquía de las leyes y regulaciones en Argentina	100
Gráfica 3.2. Proceso para promulgar leyes en el Congreso Argentino.....	101
Gráfica 6.1. Ejemplos de atribuciones y competencias de la Constitución Nacional Argentina.....	139
Gráfica 6.2. Poder ejecutivo de la CABA	145
Gráfica 6.3. Procedimiento de la CABA para emitir regulaciones firmadas por el Jefe de Gobierno.....	146
Gráfica 6.4. Consejo de Reforma Administrativa	150
Gráfica 6.5. Procedimiento de PBA para emitir regulaciones.....	152

Encuadros

Encuadro 1. Ejemplo de los marcos de política regulatoria en países de la OCDE	20
Encuadro 2. ¿Cómo se manifiesta la necesidad de considerar las normas internacionales y otros marcos regulatorios relevantes en Australia y los Estados Unidos?.....	26
Encuadro 3. El modelo de las EIR en Estados Unidos	28
Encuadro 4. Lineamientos para la consulta: el caso del Reino Unido.....	30
Encuadro 5. Asegurar la evaluación correcta de los costos y beneficios: ejemplos de algunos países	33
Encuadro 6. Pruebas del umbral que se aplicarán a las EIR: algunos ejemplos de países	34
Encuadro 7. <i>Red Tape Challenge</i> del Reino Unido.....	37
Encuadro 8. Ejemplos de inventarios de trámites en países seleccionados de la OCDE	38
Encuadro 9. Reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea	40
Encuadro 10. Revisiones <i>ex post</i> de las regulaciones en Australia	42
Encuadro 11. Objetivos y priorización de las funciones de la Oficina de Regulación Ferroviaria en el Reino Unido.....	44
Encuadro 12. El modelo de gobernanza del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México.....	46
Encuadro 13. Financiamiento del Regulador Nacional de Vehículos Pesados de Australia.....	49
Encuadro 14. Medición del desempeño organizacional y de la política: marco de resultados departamentales del Consejo Nacional de Energía (Canadá) y Marco para la Revisión del Mercado Minorista de la OFGEM (Reino Unido).....	50
Encuadro 15. Capacidad regulatoria a nivel regional en el Reino Unido.....	55
Encuadro 16. Ejemplos de coordinación entre gobiernos nacionales y regionales para reducir las cargas administrativas. El caso de México, Portugal y Suecia.....	56
Encuadro 1.1. Un vistazo a la historia económica de Argentina	69
Encuadro 2.1. ¿Qué es calidad regulatoria?	74
Encuadro 2.2. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria	75
Encuadro 6.1. Antecedentes históricos del federalismo argentino	140
Encuadro 6.2. El Consejo Federal de Modernización	141
Encuadro 6.3. Recomendación del Consejo sobre Inversiones Públicas Efectivas en Todos los Niveles de Gobierno.....	143
Encuadro 6.4. La digitalización en la Ciudad de Buenos Aires: hacia un gobierno sin papel	149

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/CECL_Pubs



<http://www.facebook.com/CECLPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/CECL-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Abreviaturas y acrónimos

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Archivo General de la Nación
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BIPM	Oficina Internacional de Pesas y Medidas
BIS	Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades del Reino Unido
BRDO	Oficina de Entrega de Mejora Regulatoria del Reino Unido
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CBD	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
CDR	Directiva del Gabinete sobre Regulaciones
CITIES	Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CNV	Comisión Nacional de Valores
COAG	Consejo de Gobiernos de Australia
COFEFUP	Consejo Federal de Administración Pública de Argentina
COFEMA	Consejo Federal del Medio Ambiente de Argentina
COFEMOD	Consejo Federal de Modernización e Innovación
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México
CRI	Cooperación Internacional Regulatoria
DGTAL	Direcciones Generales, Técnicas, Administrativas, Legales de la CABA
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
EE	Sistema de archivo electrónico de Argentina
EIR	Evaluación de Impacto Regulatorio
ENACOM	Ente Nacional de Comunicaciones
ENARGAS	Ente Nacional Regulador de Gas
ENRE	Ente Nacional Regulador de Energía
FIRE	Sistema de auditoría remota de la Agencia de Ingresos de la Provincia
FTIS	Sistema de información de comercio exterior
GDE	Sistema de Gestión Electrónica de Archivos
GDP	Producto Interno Bruto
GEDO	Generador digital de documentos oficiales
GGP	Producto Geográfico Bruto
GMC	Grupo de Mercado Común
IAF	Foro de Acreditación Internacional
IAIS	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
IEC	Comisión Electrotécnica Internacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores

IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones de México
IHO	Organización Hidrográfica Internacional
ILAC	Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios
ILO	Organización Internacional del Trabajo
IMF	Fondo Monetario Internacional
IMO	Organización Marítima Internacional
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina
IOM	Organización Internacional para las Migraciones
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores
iREG	Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria
ISO	Organización Internacional de Normalización
IT	Tecnología de la Información
ITU	Unión Internacional de Telecomunicaciones
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
LACORS	Las Autoridades Locales Coordinadoras de Servicios Regulatorios del Reino Unido
LGA	Asociación de Gobiernos Locales del Reino Unido
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPT	Ministerio de Producción y Trabajo
NSC	Comisión Nacional de Valores
OBPR	Oficina de Regulación de Mejores Prácticas
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIRA	Oficina de Información y Asuntos Regulatorios
OMB	Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos
ORR	Oficina de Regulación Ferroviaria
OZONE	Secretaría del Convenio de Viena y su Protocolo de Montreal - Capa de ozono
PBA	Provincia de Buenos Aires
RANON	Registro de Adhesiones a Estándares Nacionales.
RANOP	Registro de Adhesiones a la Normas Provinciales
RRC	Comité de Reforma Regulatoria
SADE	Sistema Digital Integrado de Argentina
SALAR	Asociación Sueca de Gobiernos Locales
SCM	Modelo de Costo Estándar
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SGN	Sindicatura General de la Nación
SIGAF-PBA	Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera del Tesoro de la PBA
SLyT	Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia
SLyT-CABA	Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la CABA
SLyT-PBA	Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la PBA
SPS	Sanitario y Fitosanitario

TAD	Procedimientos Administrativos Conducidos Remotamente
TBT	Obstáculos Técnicos al Comercio
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUS	Procedimiento Simplificado Único de la Secretaría de Agroindustria del Gobierno
UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
UNIDO	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
VUCE	Ventanilla Única para el Comercio Exterior
WCO	Organización Mundial de Aduanas
WHO	Organización Mundial de la Salud
WIPO	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
WMO	Organización Meteorológica Mundial
WPS	Fuente de Puerto Mundial
WTO	Organización Mundial del Comercio
WTO-SPS	Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la WTO
WTO-TBT	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la WTO

Resumen ejecutivo

El objetivo de la política regulatoria es garantizar que las regulaciones y los marcos regulatorios funcionen para el interés público. Actualmente, Argentina está estableciendo un marco para una política regulatoria efectiva y de todo el gobierno.

El *Estudio de la OCDE sobre política regulatoria en Argentina* describe cómo el gobierno argentino diseña, implementa y hace cumplir las regulaciones. Discute las políticas de simplificación administrativa, evaluación *ex ante* y *ex post* de las regulaciones, prácticas de participación de los actores interesados y gobernanza regulatoria multinivel, entre otros. La revisión identifica recomendaciones de políticas basadas en las mejores prácticas internacionales y evaluaciones por pares para fortalecer la capacidad del gobierno para administrar la política regulatoria.

Hallazgos clave

- Argentina ha publicado varios instrumentos legales para promover el uso de herramientas de gestión regulatoria, como la evaluación *ex ante* del proyecto de regulación y la consulta a los actores interesados. También ha implementado prácticas que respaldan un marco regulatorio de alta calidad, como la supervisión de la calidad legal y el uso de herramientas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para los procesos internos del gobierno.
- La calidad regulatoria no es responsabilidad de un solo ministerio o agencia en Argentina. Los esfuerzos para poner en práctica la política regulatoria se reparten entre tres organismos sin mecanismos de supervisión definidos, excepto por la evaluación legal enfocada.
- Argentina ha establecido varios componentes de la evaluación *ex ante* del proyecto de regulación: evaluación legal, análisis técnico, análisis de costo-beneficio. Sin embargo, no están integrados en un procedimiento estandarizado, y el análisis de costo-beneficio está solo en la etapa de introducción temprana.
- Argentina ha establecido los fundamentos legales y las herramientas para promover la participación de los actores interesados en la preparación de los proyectos de regulaciones. Sin embargo, no hay consistencia o supervisión en su aplicación.
- Argentina tiene una política activa para hacer un uso extensivo de las TIC para que los procesos gubernamentales sean completamente electrónicos y sin papel. Para garantizar que estas políticas apoyen una buena política regulatoria, será esencial distinguir claramente entre los procedimientos dentro de las oficinas y agencias gubernamentales (procesos internos, comunicaciones, interacciones) y los trámites que los ciudadanos y las empresas estén obligados a presentar (solicitud de permisos o licencias).

- Argentina ha logrado avances significativos en hacer electrónicos todos los procesos del gobierno. Se podría lograr un mayor progreso en la reducción de las cargas para los ciudadanos y las empresas mediante la simplificación de los trámites.
- Argentina aún no ha desarrollado una estrategia para respaldar los niveles subnacionales de gobierno en la mejora de la calidad regulatoria. La coordinación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional se lleva a cabo caso por caso. No obstante, existe un esfuerzo ambicioso para apoyar la digitalización de los procedimientos administrativos internos en los gobiernos subnacionales.
- Los niveles subnacionales de gobierno están comenzando a tomar medidas para adoptar herramientas de gestión regulatoria, como la evaluación del impacto de la regulación o la consulta a los actores interesados. Además, la simplificación administrativa, especialmente a través de la digitalización, se está llevando a cabo como un medio para mejorar y agilizar la prestación de servicios públicos para los ciudadanos.

Recomendaciones clave

- Argentina debería aspirar a tener una política regulatoria articulada y completa que reúna a las instituciones, políticas públicas y acciones gubernamentales para mejorar la calidad regulatoria en un marco coherente único.
- Como parte de esta política, Argentina debería establecer un grupo de política regulatoria, en el que se incluyan las agencias y oficinas actuales con responsabilidades para la promoción de la calidad regulatoria. Argentina debería tratar de otorgar un estatus legal y un mandato legal al grupo de política regulatoria.
- Argentina debería establecer un mecanismo de coordinación bien definido y transparente para los miembros del grupo de política regulatoria.
- Argentina debería definir las herramientas y prácticas regulatorias que son prioridades de su política regulatoria para hacerlas obligatorias para la administración pública nacional.
- Argentina debería esforzarse por un sistema completo de evaluación *ex ante* de proyectos de regulación a través de la aplicación de la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR). El objetivo principal del sistema EIR será crear una cultura dentro del gobierno argentino mediante la cual la evidencia informe las decisiones de la política pública.
- El sistema EIR debe reunir los elementos existentes de evaluación *ex ante* – evaluación legal y análisis técnico – y agregar un análisis de costo-beneficio.
- El proceso EIR debe incluir disposiciones para la consulta de forma sistemática del proyecto de regulación con los actores interesados.
- Como parte de la consulta, los reguladores y las agencias deben tener la obligación de informar a los actores interesados qué comentarios se utilizarán para enmendar el proyecto de regulación, cuáles se descartarán y las razones.

- Los sitios de internet www.argentina.gob.ar y tramitesadistancia.gob.ar deberían tener información consistente e incluir toda la información sobre los trámites del gobierno central para los ciudadanos y las empresas.
- Argentina debería definir e implementar una estrategia de simplificación administrativa integral para los trámites de ciudadanos y empresas, basándose en la experiencia adquirida hasta ahora en el proceso del gobierno electrónico, a través del programa “Trámites a Distancia”, y por el Ministerio de Producción y Trabajo en la reducción del costo de la regulación.
- La estrategia debería tener objetivos para reducir las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas, y debería establecer sectores prioritarios para la reducción, dependiendo de las áreas de regulación más complejas o engorrosas para los ciudadanos y las empresas.
- El grupo de política regulatoria debería desarrollar e implementar acuerdos de gobernanza junto con incentivos para coordinar y apoyar los niveles subnacionales del gobierno. Dichos mecanismos deberían diseñarse para ayudar a los niveles locales de gobierno a definir sus propias estrategias regulatorias, mientras que implementan los objetivos nacionales. Estos acuerdos deberían ser parte de la política regulatoria completa que se recomienda anteriormente.
- Los gobiernos subnacionales en Argentina deberían seguir desarrollando políticas y prácticas sistematizadas y permanentes para mejorar la calidad de sus regulaciones.

Evaluación y recomendaciones

Políticas e instituciones para la política regulatoria

El objetivo de la política regulatoria es asegurar que las regulaciones y los marcos regulatorios sean de interés público. Para que la política regulatoria sea eficaz debe contar con el compromiso político del más alto nivel, seguir un enfoque global y unánime a nivel gubernamental y tener el respaldo de un conjunto de instituciones para que esta política funcione, incluyendo organismos de supervisión. Esta sección proporciona una evaluación preliminar de la organización y funcionamiento de las disposiciones legales e institucionales actuales del Gobierno de Argentina para perseguir una política regulatoria, que incluye cualquier declaración y programa de política pública que sea de ayuda para implementar la política de calidad regulatoria.

Evaluación

Argentina está trabajando para establecer el marco necesario para la política regulatoria. Ha emitido varios instrumentos legales para promover el uso de herramientas de control regulatorio como una evaluación ex ante de proyectos regulatorios y de consulta e involucramiento de las partes interesadas, entre otros. Además, posee prácticas que contribuyen a la búsqueda de un marco regulatorio de alta calidad como la vigilancia de la calidad legal y el uso intensivo de herramientas de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos gubernamentales internos. Sin embargo, estos son esfuerzos que a pesar de ser un paso en la dirección correcta, proporcionan una base incompleta para la adopción de una política regulatoria totalmente desarrollada por parte de los ministerios de ejecución y las dependencias gubernamentales.

Recientemente, el Gobierno Federal de Argentina publicó una serie de instrumentos legales que buscan promover el uso de herramientas para mejorar la calidad del marco regulatorio. Entre ellas, resalta el *Decreto 891/2017 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* emitido por el Presidente en noviembre de 2017. El decreto establece una serie de principios y herramientas para mejorar el proceso de establecimiento de reglas en Argentina y la gestión del inventario de regulaciones. El decreto introduce herramientas de evaluación *ex ante* y *ex post* de las regulaciones, de consulta e involucramiento de las partes interesadas y la simplificación administrativa, entre otras. Sin embargo, no se han establecido mecanismos de vigilancia formales para supervisar el uso de estas herramientas a través de los ministerios de ejecución y de las dependencias gubernamentales, lo que dificulta la implementación y limita severamente el potencial de adoptar un enfoque global y unánime a nivel gubernamental hacia la política regulatoria¹. Una política global y unánime a nivel gubernamental debe proporcionar objetivos y marcos claros para la implementación con el fin de asegurar que, si se utiliza la regulación, los beneficios económicos, sociales y ambientales justifican los costos, los efectos distributivos se consideran y los beneficios netos se maximizan.

La falta de mecanismos de vigilancia horizontales formales para supervisar el uso de las herramientas también significa que las partes interesadas no pueden confiar en la consistencia del análisis, lo cual es crítico para establecer la confianza de las partes interesadas en las actividades del gobierno.

De forma similar, el *Decreto 1.172/2003* establece una serie de medidas que promueven la consulta y el involucramiento de las partes interesadas en el desarrollo y la revisión de las regulaciones. Por ejemplo, establece las disposiciones legales para la elaboración de las regulaciones con la participación pública (*Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas*), y las disposiciones legales para las reuniones abiertas de las agencias regulatorias de servicios públicos (*Reglamento General para las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos*). Existe evidencia del reciente empleo de estos instrumentos, lo que es notorio en el desarrollo de regulaciones en materia de energía con relación a las tarifas. No obstante, la práctica no parece emplearse de forma sistemática a través del gobierno.

En contraste, la práctica de evaluar y supervisar la calidad legal de los instrumentos se realiza de forma extensa, aunque de una manera descentralizada. La obligación para el escrutinio legal se establece en la *Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo*. La Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación debe revisar y someter a prueba los textos legales que debe firmar el Presidente o el Jefe del Gabinete. Asimismo, cada ministro es responsable de verificar la calidad legal de los instrumentos del nivel subordinado que serán publicados por el mismo.

El Gobierno de Argentina también busca una política activa sobre el uso de herramientas de TIC que tienen el potencial de reducir las cargas administrativas de manera significativa para los ciudadanos y los negocios. Los esfuerzos son dirigidos por la Secretaría de Modernización Argentina, que tiene como objetivo establecer el proceso gubernamental interno completamente digital. Por ejemplo, el *Decreto 733/2018* vuelve obligatorio que todos los procesos gubernamentales sean completamente digitales.

Estos esfuerzos demuestran que Argentina está trabajando para establecer el marco necesario para la política regulatoria. Sin embargo, representan acciones que requieren mayores compromisos para establecer una política regulatoria totalmente desarrollada. Véase el encuadro 1 para obtener ejemplos de marcos para política regulatoria en algunos países seleccionados de la OCDE.

Encuadro 1. Ejemplo de los marcos de política regulatoria en países de la OCDE

Australia

En Australia, las regulaciones se realizan a nivel federal, así como también por los estados y territorios, en forma de legislación y legislación subordinada y a nivel del gobierno local como regulaciones y reglamentos.

Australia es reconocida a nivel internacional por su Agenda de Desregulación y sus disposiciones gubernamentales, en particular su enfoque hacia la Evaluación del Impacto Regulatorio (EIR). El Gobierno Australiano sigue comprometido en mejorar la calidad de sus regulaciones, lo que incluye minimizar la carga de regulaciones para los negocios, organizaciones comunitarias e individuos. Las siguientes son las oficinas que poseen tareas destacables dentro del ciclo de la política regulatoria:

- El equipo de *The Whole of Government Deregulation Policy* [política de desregulación de todo el gobierno] se ha reubicado en el Departamento de Trabajos y Pequeños Negocios después de los recientes cambios administrativos del gobierno; es responsable de la mejora y defensa sistemática a través del gobierno de una forma más general.
- La Oficina de Regulación de Mejores Prácticas (OBPR) en el Departamento del Primer Ministro y Gabinete revisa la calidad de todas las EIR y provee asesoría y orientación durante su desarrollo y su evaluación final de las EIR se vuelve pública en un registro central. La OBPR puede solicitar a los departamentos que revisen las EIR donde la calidad se haya considerado inadecuada.
- La Oficina del Consejo Parlamentario es una entidad independiente responsable de vigilar la calidad legal de las regulaciones. El escrutinio legal también lo proporciona la Comisión Permanente de Estudio de Proyectos de Ley del Senado y la Comisión Permanente de Regulaciones y Ordenamientos para las leyes principales y las regulaciones subordinadas de manera respectiva.
- La Comisión de Productividad Australiana es un organismo de investigación y asesoría independiente. Ha evaluado el sistema regulatorio de Australia, incluyendo las EIR, el desempeño de los órganos reguladores y evaluaciones *ex post*. Ha realizado una serie de revisiones en áreas o sectores de políticas específicas como los asuntos del consumidor, el sector eléctrico y el mercado laboral.

Canadá

En Canadá, el proceso para desarrollar leyes principales (decretos) y regulaciones subordinadas difiere de forma significativa. Las regulaciones subordinadas comúnmente se crean basándose en los principios generales señalados en los Decretos y establecen los requisitos detallados que deben cumplir las partes reguladas.

Los requisitos para desarrollar decretos se resumen en la Directiva del Gabinete sobre la creación de leyes. Las propuestas legislativas que somete el gobierno se llevan al gabinete para su consideración y ratificación antes de redactarse en borrador y se presentan en el parlamento. Esto incluye documentos relacionados al impacto potencial de la propuesta. Aunque las deliberaciones del gabinete y los documentos de soporte son confidenciales, una propuesta legislativa es con frecuencia el producto final de una amplia consulta previa con las partes interesadas.

La Directiva del Gabinete sobre Regulaciones (CDR) establece los requisitos para desarrollar regulaciones subordinadas. Una EIR es obligatoria y se vuelve pública en un registro central, junto con el texto legal en borrador. Se lleva a cabo una consulta abierta para todas las regulaciones subordinadas y los órganos reguladores deben indicar la manera en la que se abordaron los comentarios del público, a menos que la propuesta esté exenta del proceso estándar. La CDR se adoptó en 2018, con lo que reemplazó la Directiva del Gabinete sobre Gestión Regulatoria previa. La CDR fortalece los requisitos de los departamentos y dependencias para emprender revisiones periódicas de su inventario regulatorio para asegurar que las regulaciones logren los objetivos propuestos. Esto también consagra la cooperación y consulta regulatoria a través del ciclo regulatorio, incluyendo el compromiso con los Pueblos indígenas, y refuerza los requisitos para el análisis de los impactos ambientales y basados en el género.

México

En México, desde el 2000 la EIR y la consulta pública sobre las propuestas de regulaciones son obligatorias para todas las propuestas regulatorias provenientes del poder ejecutivo. En 2016, México fortaleció su proceso de EIR al añadir evaluaciones de los impactos en comercio exterior y derechos del consumidor que complementan las evaluaciones existentes en materia de competencia y riesgo. Para la última etapa del ciclo de política regulatoria, desde el 2012, los lineamientos obligatorios requieren el uso de una evaluación *ex post* de las regulaciones técnicas y desde el 2018 las regulaciones con costos de cumplimiento deben ser evaluadas cada cinco años.

Las EIR y el compromiso de las partes interesadas para las leyes principales solo cubren los procesos realizados por el ejecutivo, que inicia alrededor del 34% de las leyes en México. No existe un requisito formal en México para la consulta y realización de las EIR para proveer de información durante el desarrollo de leyes que son iniciadas por el congreso.

Una nueva Ley General de Mejora Regulatoria se publicó en mayo de 2018. La ley establece un punto de referencia muy importante en la implementación de la política regulatoria en México; por ejemplo, requiere que los gobiernos regionales adopten herramientas clave como las EIR. Además de modernizar la política, también estableció el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria especificando las tareas y responsabilidades de los organismos autónomos y de los gobiernos estatales y municipales. Así mismo, resulta destacable que ahora los Poderes Judicial y Legislativo tengan que registrar todos sus trámites en el Inventario Nacional de Trámites así como también se debe crear un Observatorio Ciudadano que contribuya con la vigilancia del cumplimiento de la ley.

Tras la adopción de la Ley General de Mejora Regulatoria, la COFEMER de México se transformó en la CONAMER para reflejar la ampliación de su mandato. Esto ha definido las atribuciones y el mandato de la CONAMER, que es promover la transparencia en el desarrollo y el cumplimiento de las regulaciones y la simplificación de los procedimientos, asegurándose de que generen beneficios que superen sus costos. Algunas de las funciones centrales de la CONAMER en busca de un marco regulatorio de alta calidad son: valorar los proyectos regulatorios a través de EIR, vigilar el proceso de consulta pública de los proyectos regulatorios, coordinar y monitorear la agenda de planeación regulatoria, promover programas de simplificación y revisar el inventario de regulaciones existente.

Fuente: OECD (2018^[1]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>; Department of Jobs and Small Business of Australia (2019^[2]), *Deregulation Agenda*, www.jobs.gov.au/deregulation-agenda (Consultado el 9 de febrero de 2019).

Una política regulatoria desarrollada e institucionalizada, además de contribuir con la toma de decisiones basada en evidencias para las regulaciones puede ayudar a combatir la captura regulatoria. En vista de la rápida velocidad de las reformas que se están realizando en Argentina recientemente, Argentina puede estar en riesgo de captura regulatoria, debido a que introduce reformas estructurales mayores a su economía en un sistema que no puede ofrecer protección sustancial contra personas que poseen un cargo de relevancia y que ejercen su influencia para proteger sus intereses. Las buenas prácticas regulatorias pueden ofrecer un aislamiento de una captura regulatoria.

El ejercer la política de calidad regulatoria no es responsabilidad de un solo ministerio o dependencia en Argentina. Los esfuerzos existentes para poner en marcha la política regulatoria se distribuyen entre tres organismos sin mecanismos de vigilancia definidos, salvo por el escrutinio legal especializado. La ausencia de una responsabilidad articulada global y unánime a nivel gubernamental para un ministerio o dependencia determinada representa un desafío para perseguir un enfoque coordinado para la política regulatoria en Argentina.

La supervisión de la calidad legal descansa en parte en la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia. Sus tareas se enfocan en el estudio de los instrumentos legales que firmará el Presidente o el Jefe del Gabinete, aunque con frecuencia es consultada por otros ministerios respecto a los textos legales de una naturaleza subordinada. La Secretaría Legal y Técnica también ha asumido la función de promover y supervisar el uso de algunas herramientas de gestión regulatoria incluidas en el *Decreto 891/2017 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación*, tales como una evaluación *ex ante* de las regulaciones.

La Secretaría de Modernización Administrativa impulsa el uso de TIC en la organización interna del gobierno. Asimismo, realiza las tareas de vigilar que los ministerios y las dependencias, a través del gobierno se alineen y sigan las regulaciones internas establecidas para este objetivo, tal como el empleo del modelo de gestión electrónica de archivos y la interoperabilidad de las bases de datos.

Por último, la Secretaría de Producción Administrativa del Ministerio de Producción y Trabajo también reúne algunas de las tareas de simplificación administrativa y posee las atribuciones de determinar si ciertos proyectos regulatorios tendrán impacto sobre las actividades productivas (económicas). Dicha secretaria ha establecido la Dirección Nacional de Políticas Regulatorias a cargo de administrar un sistema de evaluación *ex ante* de los proyectos regulatorios provenientes del Ministerio de Producción y Trabajo para este propósito.

No es raro que las jurisdicciones de la OCDE tengan varios organismos de vigilancia. En este caso, los mecanismos fuertes e institucionalizados son un elemento clave para asegurar una aplicación efectiva de la política regulatoria. El desafío en Argentina es que las responsabilidades y las funciones aún no están claramente definidas, lo que se aúna a la ausencia de mecanismos de coordinación en materias de política regulatoria². Un enfoque global y unánime a nivel gubernamental debe asegurar un enfoque integral para considerar los impactos económicos, sociales y ambientales. Véase el cuadro 1 para una categorización de las funciones y las tareas claves de los organismos de vigilancia.

A la fecha, Argentina ha optado por introducir elementos de política regulatoria utilizando un modelo de apoyo: para promover el uso de algunas herramientas de gestión regulatoria. Si bien este modelo tiene sus ventajas en las etapas iniciales de la adopción de una política que promueve la calidad regulatoria, sigue requiriendo una agencia con la autoridad y con responsabilidades claras para proporcionar lineamientos regulatorios globales y unánimes a nivel gubernamental. Para avanzar, con el fin de asegurar que las herramientas de gestión regulatorias se empleen de forma efectiva a través del ciclo de política, se requieren mecanismos de vigilancia claros.

Cuadro 1. Funciones de vigilancia regulatoria y tareas clave

Áreas de vigilancia regulatoria	Tareas clave
Control de calidad (escrutinio del proceso)	<ul style="list-style-type: none"> ● Monitorear el cumplimiento adecuado con los lineamientos / procesos establecidos ● Revisar la calidad legal ● Examinar las evaluaciones de impacto ● Estudiar el uso de las herramientas de gestión regulatoria y ponerlo a prueba si se considera insatisfactorio
Identificación de áreas de política donde la regulación pueda hacerse más eficaz (escrutinio del contenido)	<ul style="list-style-type: none"> ● Recabar la opinión de las partes interesadas en las áreas en las que los costos regulatorios son excesivos y/o en las que las regulaciones fallan en alcanzar sus objetivos ● Revisar las regulaciones y el inventario regulatorio ● Defender áreas particulares de reforma
Mejora sistemática de la política regulatoria (escrutinio del sistema)	<ul style="list-style-type: none"> ● Proponer cambios para mejorar el marco de la gobernabilidad regulatoria ● Relaciones institucionales, por ej., cooperación con organismos internacionales para la coordinación con otros organismos de vigilancia ● Monitorear y elaborar informes, incluyendo el informe del progreso al parlamento / gobierno para ayudar a rastrear el éxito de la implementación de la política regulatoria
Coordinación (congruencia del enfoque en la administración)	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover un enfoque global, unánime a nivel gubernamental y coordinado para la calidad regulatoria ● Fomentar la adopción sin complicaciones de los diferentes aspectos de la política en toda etapa del ciclo de la política ● Facilitar y asegurar la coordinación interna a través de los ministerios / departamentos en la aplicación de las herramientas de gestión regulatoria
Lineamientos, asesoría y apoyo (formación de capacidades en la administración)	<ul style="list-style-type: none"> ● Publicar lineamientos y guías ● Proporcionar asistencia y capacitación a los órganos reguladores/administradores para gestionar las herramientas de política regulatoria (es decir, evaluaciones de impacto y compromiso de las partes interesadas)

Fuente: Basado en OECD (2012^[3]) *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>; OECD (2015^[4]), *Regulatory Policy Outlook 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

La publicación del *Decreto 891/17 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* representa uno de los primeros peldaños para la adopción de una política regulatoria en Argentina. De manera similar, el *Decreto 1.172/2003* establece una plataforma legal para comprometerse con las partes interesadas en el desarrollo de proyectos regulatorios y en la revisión de las regulaciones existentes.

El enfoque del gobierno argentino ha sido promover el uso de herramientas de política regulatoria establecidas en ambos decretos por los ministerios de ejecución y las dependencias gubernamentales, pero sin establecer mecanismos oficiales para supervisar su aplicación, incluso cuando el uso de muchas de estas herramientas resulta obligatorio. Esto indica que el Gobierno de Argentina ha optado por un modelo de apoyo y promoción en política regulatoria.

En las etapas iniciales de la implementación de una política regulatoria, un modelo de apoyo y promoción tiene la ventaja de evitar que la adopción de prácticas para promover la calidad regulatoria se vuelva una carga para el gobierno en su conjunto. Las agencias que se ven súbitamente obligadas a realizar tareas adicionales a sus actividades diarias, tales como preparar análisis de costo-beneficio para proyectos regulatorios, o buscar estrategias de simplificación, se pueden resistir a adoptar estas prácticas. En cambio, en un modelo de apoyo y promoción, defensores en política regulatoria pueden surgir dentro del gobierno y sus esfuerzos pueden ampliarse: las agencias que adoptan una herramienta

específica de forma efectiva y que se dan cuenta de que estas herramientas de hecho volvieron su actividad central de regulación más efectiva. La aparición de defensores puede facilitar la adopción de herramientas por otras dependencias.

La cuestión en Argentina es la falta de una estrategia clara para promover la implementación de herramientas de política regulatoria en todos los ministerios de operación y otras dependencias gubernamentales. Aunque la función de la protección ha recaído en la práctica en la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, no tiene un mandato oficial global y unánime a nivel gubernamental para hacerlo y promover las diversas herramientas en política regulatoria disponibles³. Esto limita la efectividad del modelo, debido a que esta oficina tiene un enfoque limitado en el uso de herramientas y recursos a su disposición para realizar la función de otorgar lineamientos y defensa, tales como campañas informativas, preparación de materiales de apoyo como manuales o guías, diseño e implementación de ejercicios formadores de capacidades, soporte continuo para los reguladores en el uso de las herramientas, entre otros.

Por último, con el fin de cosechar todos los beneficios de tener un proceso de toma de decisiones basado en la evidencia que conduzca a un marco regulatorio de alta calidad, un modelo de apoyo y promoción debe evolucionar a uno con una fuerte supervisión, donde exista una dependencia que supervise de forma efectiva que las herramientas para promover la calidad regulatoria sean empleadas de forma eficaz por los ministerios de operación y las dependencias.

En la esfera internacional, siguen siendo limitados los esfuerzos para beneficiarse de la experiencia externa e internacional. Argentina coopera con países socios seleccionados, como Brasil y participa en un número de plataformas regionales e internacionales. Varios Tratados de Cooperación Económica firmados por Argentina, como Canadá, Estados Unidos y México tienen capítulos específicos en materia de política de mejora regulatoria. Asimismo, existen esfuerzos puntuales de armonización y reconocimiento mutuo en la regulación sectorial. Sin embargo, los frutos de estos esfuerzos de cooperación no se integran sistemáticamente en el establecimiento de reglas nacionales. La consideración de normas internacionales no es una obligación explícita en el desarrollo de regulaciones a nivel nacional o regional. Además, los esfuerzos de cooperación se encuentran dispersos, con lo que escapan a una estrategia horizontal para contribuir con los objetivos de desarrollo nacionales de Argentina.

En la actualidad, no existe ninguna obligación para considerar o tomar como referencia normas internacionales en el proceso de establecimiento de reglas argentinas, salvo por un puñado de dependencias como los órganos reguladores de energía donde existe un mandato explícito para considerar las normas internacionales para la regulación técnica y económica. Con relación a la regulación técnica, están modernizando el sistema donde vislumbran considerar las normas internacionales. Véase el encuadro 2 para ver ejemplos de Estados Unidos y Australia sobre la consideración de normas internacionales en el establecimiento de reglas nacionales.

Respecto a los *foros* regionales, Argentina es parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR⁴) y encabeza la comisión de regulación técnica donde existen los esfuerzos para armonizar la regulación. Argentina también es parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Encuadro 2. ¿Cómo se manifiesta la necesidad de considerar las normas internacionales y otros marcos regulatorios relevantes en Australia y los Estados Unidos?

En **Australia**, existe un requisito intersectorial de considerar “la congruencia con las obligaciones internacionales de Australia y las correspondientes normas y prácticas aceptadas a nivel internacional” (Consejo de Gobiernos Australianos-COAG Regulación sobre Mejores Prácticas). Siempre que sea posible, se requiere que haya compatibilidad entre las medidas o normas regulatorias y las normas o prácticas internacionales pertinentes o internacionalmente aceptadas, con el propósito de minimizar los obstáculos para el comercio. Las regulaciones nacionales o las normas obligatorias también deben ser congruentes con las obligaciones internacionales de Australia, entre ellas el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Código de Normas de TBT) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GAAT) y el Código de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) de la Organización Mundial del Comercio. Los órganos reguladores pueden consultar el Código de Normas referente al Código ISO de Buenas Prácticas para la Preparación, Adopción y Aplicación de Normas. No obstante, la OCDE (2017) informa que para respaldar una mayor consistencia de las prácticas, el gobierno australiano ha desarrollado una Guía de Mejores Prácticas para el Uso de Normas y Evaluaciones del Riesgo en Política y Regulación y contempla establecer una base de información de normas (tanto nacionales como internacionales) a las que se hace referencia en las regulaciones a nivel nacional y sub nacional.

En **Estados Unidos**, los lineamientos de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) sobre el uso de normas de consenso voluntario establecen que “para efectos de promover el comercio e implementar las disposiciones de los tratados internacionales, su dependencia debe considerar las normas internacionales en la aplicación de la contratación pública y la regulación”. Además, la Orden Ejecutiva 13609 Sobre Fomento a la Cooperación Regulatoria Internacional señala que todas las dependencias deberán “en relación a las regulaciones significativas que la dependencia identifique con un impacto internacional importante, considerar, en la medida de lo posible, apropiado y congruente con la ley, cualquier enfoque regulatorio por parte de un gobierno extranjero que los Estados Unidos haya consentido en tomar en cuenta bajo un plan de trabajo del Consejo de Cooperación Regulatoria”. El alcance de este requisito se limita a los planes de trabajo sectoriales que los Estados Unidos han acordado en los Consejos de Cooperación Regulatoria. Actualmente existen solo dos de esos Consejos, uno con Canadá y otro con México.

Fuente: OECD (2018^[5]), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, <https://doi.org/10.1787/9789264305748-en>; OECD (2017^[6]), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en>.

Recomendaciones

- Argentina debería aspirar a tener una política regulatoria articulada y totalmente desarrollada que reúna instituciones, políticas públicas y acciones gubernamentales con el propósito de incrementar la calidad regulatoria en un marco coherente único.

- Como parte de esta política, Argentina debería dirigirse a establecer el grupo de política regulatoria, en el que se incluyan las actuales dependencias y oficinas con responsabilidades en la promoción de calidad regulatoria. Argentina debería buscar otorgar el estado legal y un mandato legal al grupo de política regulatoria⁵.
- La política regulatoria en Argentina debería buscar establecer un mecanismo de coordinación bien definido y transparente para los miembros del grupo de política regulatoria.
- De igual forma, como parte de esta política regulatoria, Argentina debería definir las herramientas y las prácticas regulatorias que son prioridades en esta política con el fin de volverlas forzosas para la Administración Pública Nacional. La política regulatoria también debería asignar con claridad tareas de vigilancia a través de los miembros del grupo de política regulatoria para el rango de herramientas regulatorias que se implementará.
- La Cooperación Regulatoria Internacional (CRI) puede ayudar a reinsertar a Argentina en la economía mundial. Argentina debería buscar realizar un mapeo más profundo y una revisión de sus prácticas de CRI. Esta revisión de CRI debe ayudar, entre otros objetivos, a: i) mejorar las prácticas de CRI de los ministerios y los órganos reguladores o del gobierno en su totalidad, tales como acuerdos bilaterales y regionales o acuerdos con organizaciones internacionales, con el propósito de adoptar prácticas internacionales en la regulación nacional; y ii) integrar sistemáticamente un componente de CRI en el proceso de establecimiento de reglas nacionales, incluyendo las regulaciones técnicas.

Evaluación *ex ante* de la regulación y la consulta pública

Mejorar la base de evidencia para las regulaciones a través de la evaluación del impacto *ex ante* (prospectiva) de las nuevas regulaciones es una de las herramientas regulatorias más importantes disponibles para los gobiernos. El objetivo es mejorar el diseño de las regulaciones al brindar asistencia a los organismos creadores de políticas para identificar y considerar los enfoques regulatorios más eficientes y efectivos, incluyendo impactos económicos más extensos, la ciencia pertinente y varias alternativas (por ej., las alternativas no regulatorias), antes de que tomen una decisión basada en evidencias. Por otra parte, un proceso de comunicación, consulta y compromiso que permita la participación pública de las partes interesadas en el proceso de preparación de reglas, así como también en la revisión de regulaciones, puede ayudar a los gobiernos a comprender las necesidades de los ciudadanos y otras partes interesadas y mejorar la confianza en el gobierno. Esta sección aborda las prácticas de Argentina en la evaluación *ex ante* de las regulaciones y analizará las acciones que Argentina asume para comprometerse con las partes interesadas en el proceso de la preparación de reglas.

Evaluación

Argentina ha establecido diversos elementos para una evaluación ex ante de proyectos regulatorios: escrutinio legal, análisis técnico, análisis de costo-beneficio y fundamentos de los proyectos regulatorios en el sector productivo. No obstante, no están integrados en un procedimiento estandarizado y el análisis de costo-beneficio se encuentra solo en la etapa de introducción temprana.

Para la elaboración de nuevas regulaciones, los ministerios y los organismos de administración pública en Argentina con frecuencia llevan a cabo dos diferentes tipos de análisis para justificar la decisión de emitir una nueva regulación. Existe el informe legal, en el cual el análisis debe realizarse para determinar la congruencia legal con el marco regulatorio actual, así como también la factibilidad legal. La base legal para el informe legal se encuentra en la *Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo*. El otro análisis es el informe técnico, que incluye toda la información considerada para proporcionar la justificación técnica para las propuestas regulatorias.

Sin embargo, existe la falta de un procedimiento estandarizado sistemático para realizar ambos informes, que ha resultado en una diversificación de los criterios para su preparación, así como también en extensas diferencias en su contenido. En algunos informes técnicos, se emplean argumentos legales para brindar una justificación técnica, que también podría generar una posible duplicación en la información. En la mayoría de los casos, el informe técnico también incluye un análisis del impacto presupuestal para determinar la viabilidad fiscal del proyecto regulatorio.

Además, el *Decreto 891/2017 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* introdujo la inclusión de un análisis de costo-beneficio en la elaboración de los proyectos regulatorios, aunque no existe un organismo de vigilancia formal global y unánime a nivel gubernamental que provea lineamientos respecto a las expectativas para la evaluación del impacto y supervisar su implementación efectiva. Aún más, parece haber capacidades limitadas entre los funcionarios públicos para realizar esta evaluación.

El Ministerio de Producción y Trabajo publicó la *Resolución 229/2018* que obliga a todas las oficinas y dependencias a pertenecer a este ministerio para someter un informe de impacto junto con su proyecto regulatorio a la Secretaría de Simplificación Productiva. Esta secretaría examina el informe y el proyecto regulatorio con el propósito de definir si el proyecto regulatorio aborda un problema de política pública legítimo, y si los costos de la regulación se ven justificados con los beneficios esperados, y si es que cumple con los preceptos en calidad regulatoria establecidos en el *Decreto 891/2017 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación*. Los proyectos regulatorios que no cumplen se regresan, aunque la opinión de la Secretaría de Simplificación Productiva no es vinculante. Como se observa, este proceso es exclusivo para los proyectos regulatorios del Ministerio de Producción y Trabajo.

La ausencia de un procedimiento integrado para los tres diferentes tipos de análisis (análisis legal, técnico y de costo-beneficio) limita el potencial de una política en busca de publicar regulaciones de alta calidad que proporcionen beneficios netos a la sociedad. Véase el cuadro 3 para un ejemplo del sistema de EIR en los Estados Unidos.

Encuadro 3. El modelo de las EIR en Estados Unidos

Las principales razones que condujeron a la introducción de EIR en los Estados Unidos fueron: i) la necesidad de asegurar que las dependencias federales justificaran la necesidad de intervención regulatoria antes de realizar reglamentos, y que se consideraran medios menos intrusivos de intervención antes de participar en regulaciones de mano dura; ii) la necesidad para el Centro de Gobierno de controlar la conducta de las dependencias, a las que se han delegado las facultades regulatorias; y iii) la necesidad de promover la eficiencia de las decisiones regulatorias al introducir una obligación de realizar un análisis de costo-beneficio dentro de la EIR.

De una forma subyacente a la introducción de la EIR se encontró, desde un punto de vista más generalizado, la idea de que los creadores de política debían ser conducidos a tomar decisiones informadas, que se basen en toda la evidencia disponible. En el caso de los Estados Unidos, esta idea se aunó inicialmente con un claro énfasis sobre la necesidad de evitar imponer sobre el sector comercial cargas regulatorias innecesarias, un resultado que en principio estaba garantizado por la introducción de una obligación general de realizar un análisis de costo-beneficio de opciones regulatorias alternativas y justificar la adopción de regulaciones basándose en “beneficios netos” evidentes. A pesar de que el sistema estadounidense ha permanecido casi inalterado, el enfoque inicial se modificó de forma parcial: el énfasis se cambió de una reducción de costos a lograr un mejor equilibrio entre los costos y beneficios regulatorios.

Los primeros pasos de la EIR también se vieron acompañados de una reforma acuerdos de gobernanza adoptada por la administración estadounidense para la elaboración de propuestas regulatorias:

- La EIR se introdujo como un paso del procedimiento obligatorio en un conjunto de reglas administrativas ya existente.
- La introducción de EIR requirió la creación de un organismo de vigilancia central a cargo de examinar la calidad de las EIR producidas, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA).
- Un enfoque sobre el análisis del costo-beneficio. El sistema de EIR estadounidense se fundamenta de forma clara y explícita en la práctica del análisis de costo beneficio.

Fuente: Renda, A. (2015^[7]), “Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy”, in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>.

Argentina ha establecido las bases legales y las herramientas para promover la consulta y el involucramiento de las partes interesadas en la preparación de los proyectos regulatorios. No obstante, existe la falta de un proceso predecible y la carencia de supervisión en su uso.

El gobierno argentino ha implementado varias acciones para promover la participación ciudadana en el desarrollo de regulaciones. Desde el 2003, el *Decreto 1.172/2003* estableció diversos reglamentos que proporcionan la base legal para la participación de las partes interesadas en el proceso de la elaboración de leyes. Este incluyó lo siguiente:

- Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas,
- Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos,
- Reglamento General de Acceso la Información Pública para el Poder Ejecutivo.

En noviembre de 2017, se publicó el *Decreto 891/17 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación*, que proporciona en el Artículo 6 la obligación para las dependencias gubernamentales de incrementar los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de la preparación de reglas.

La mayor parte de la evidencia recopilada indica que la forma más común de consulta pública es a través de reuniones *ad hoc* y audiencias públicas. En otros casos, se han realizado ejemplos más sofisticados de consulta pública siempre que el tema de la regulación se anticipe como controversial.

Este enfoque puede ser una fuente de captura regulatoria si los documentos se vuelven libremente disponibles sin un esfuerzo consciente de alcanzar a un rango amplio de grupos objetivo. Como mínimo, debería haber algún tipo de comunicación para que una consulta se haya hecho pública.

De forma adicional, no existen mecanismos institucionales implementados para establecer un procedimiento estandarizado y supervisar el empleo efectivo de estas herramientas. Con respecto a los comentarios que proporcionaron las partes interesadas, no existe obligación alguna para que las dependencias gubernamentales las consideren en la propuesta normativa y proporcionen respuestas a las partes interesadas.

En mayo de 2016, el sitio web consultapublica.argentina.gob.ar se implementó con el objetivo de fortalecer los esfuerzos hacia una política gubernamental abierta. La plataforma puede utilizarse para realizar consultas públicas en el desarrollo de nuevas regulaciones, pero no se ha empleado aún para este propósito⁶.

Los beneficios de consultar a las partes interesadas en el proceso de preparación de reglas para recopilar evidencia sobre la idoneidad de las leyes propuestas se ven limitados debido a su falta de integración en un proceso de evaluación *ex ante* único y a la falta de vigilancia. Los procesos de comentarios más efectivos proporcionan oportunidades importantes (incluyendo en línea) para que el público contribuya en el proceso de la elaboración de proyectos regulatorios y a la calidad del análisis de soporte, que incluye permitir comentarios en el texto del proyecto de ley y el análisis del impacto regulatorio de apoyo. Véase el encuadro 4 para un ejemplo de guías de consulta del Reino Unido.

Encuadro 4. Lineamientos para la consulta: el caso del Reino Unido

Incrementar el nivel de transparencia y aumentar la consulta y el involucramiento con las partes interesadas mejora la calidad de la elaboración de políticas públicas al aportar experiencia y perspectivas alternativas e identificar las consecuencias no deseadas y los problemas prácticos.

Antes de reemplazarlo con la denominación mucho más breve de “Principios para las consultas” en 2012 (actualizados en 2016), el Reino Unido tuvo un “Código de Prácticas de Consultas” (publicado en 2008), que tuvo el propósito de “ayudar a mejorar la transparencia, la capacidad de respuesta y la accesibilidad de las consultas y ayudar a reducir la carga de participar en la política y desarrollo gubernamental”.

Aunque sin vinculación legal alguna y con una aplicabilidad única a consultas formales por escrito, el Código de Práctica constituye un buen ejemplo de la forma en la que un gobierno puede proporcionar a sus servidores civiles una herramienta poderosa para mejorar el proceso de consulta. Los Principios de Consulta de 2016 resaltan la necesidad de prestar atención específicamente a la proporcionalidad (con un ajuste del tipo y la escala de consulta a los impactos potenciales de la propuesta o de la decisión que se esté tomando), considerar el creciente uso de métodos digitales en el proceso de consulta y reducir el riesgo de “fatiga de consulta”.

El Código de Práctica de 16 páginas se dividió en siete criterios, que debían reproducirse como se muestra a continuación en cada consulta:

- **Criterio 1:** cuándo realizar la consulta. Las consultas formales deben realizarse en una etapa en la que exista oportunidad de influir en los resultados de la política.
- **Criterio 2:** duración de los ejercicios de consulta. La consulta debe durar normalmente al menos 12 semanas considerando mayores escalas de tiempo donde sea factible y sensible.
- **Criterio 3:** claridad del alcance y el impacto. Los documentos de la consulta deben ser claros sobre el proceso de consulta, lo que se está proponiendo, el alcance a influir y los costos esperados de las propuestas.
- **Criterio 4:** ejercicios de accesibilidad y consulta. Los ejercicios de consulta deben diseñarse para ser accesibles, dirigiéndose claramente a aquellas personas a quienes el ejercicio tiene el propósito de alcanzar.
- **Criterio 5:** la carga de la consulta. Mantener la carga de la consulta a un mínimo es esencial si las consultas deben ser efectivas y si se debe obtener la confianza de los consultados para el proceso.
- **Criterio 6:** la capacidad de respuesta de los ejercicios de consulta. Las respuestas de consulta se deben analizar de forma cautelosa y se debe proporcionar una retroalimentación clara para los participantes posterior a la consulta.
- **Criterio 7:** capacidad de consulta. Los funcionarios que ejecutan consultas deben buscar obtener lineamientos sobre la forma de implementar un ejercicio de consulta efectivo y compartir su aprendizaje a partir de la experiencia.

Un ejemplo de la respuesta del gobierno británico puede encontrarse en: www.gov.uk/government/consultations/tackling-intimidation-of-non-striking-workers.

Fuente: UK Department for Business, Enterprise and Skills (2008^[8]), *Code of Practice on Consultation*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file_47158.pdf (consultado el 9 de febrero de 2019); UK Department for Business, Energy and Industrial (2016^[9]), *Consultation Principles 2016*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492132/20160111_Consultation_principles_final.pdf (consultado el 9 de febrero de 2019).

Existen ejemplos de un mayor grado de adopción de prácticas de evaluación ex ante de los proyectos regulatorios dentro del gobierno argentino. Estas experiencias podrían aprovecharse para promover el uso de esta herramienta a través del gobierno federal.

La evidencia recolectada parece indicar que existen ejemplos de un uso más intensivo de prácticas en la evaluación *ex ante* de proyectos regulatorios y consulta pública. La Comisión Nacional de Valores, el Ente Nacional Regulador del Gas (ENERGAS) y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) llevan a cabo un análisis técnico más sofisticado como parte del proceso de desarrollar nuevas regulaciones, y en ocasiones incluye análisis de costos-beneficios. El Ministerio de Producción y Trabajo también informa que realiza análisis de costo-beneficio para los proyectos regulatorios para evaluar los impactos potenciales sobre las actividades productivas.

En el caso del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), hace poco firmó un Memorandum de Entendimiento entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, que incluye como una de las áreas de cooperación el intercambio de buenas prácticas basadas en el uso de la evaluación del impacto regulatorio.

Estas valiosas experiencias podrían documentarse y promoverse a través de las dependencias gubernamentales para demostrar ejemplos de buena práctica a través de ejercicios formadores de capacidades y otros mecanismos de apoyo. El aprendizaje de los compañeros puede ser una forma efectiva de fomentar la adopción de herramientas de calidad regulatoria.

Recomendaciones

- Argentina debería esforzarse para establecer un sistema totalmente desarrollado de la evaluación *ex ante* de los proyectos regulatorios a través de la aplicación de la evaluación del impacto regulatorio (EIR). La principal meta del Sistema de EIR será crear una cultura dentro del gobierno argentino por medio del cual la evidencia brinde información de las decisiones en la política. Véase el cuadro 2 para obtener ejemplos de los sistemas de EIR en países seleccionados de la OCDE.
- El sistema de EIR debe reunir bajo un proceso articulado los elementos existentes de la evaluación *ex ante* (escrutinio legal y análisis técnico) y debe agregar el elemento adicional de un análisis de costo-beneficio.

Cuadro 2. Aplicación de la EIR, órgano responsable y lineamientos

País o región	Aplicación de la EIR	Órgano responsable de la EIR
Australia	La EIR es obligatoria para toda regulación enviada al Gabinete, incluso si no existen impactos regulatorios evidentes.	La Oficina de Regulación de Mejores Prácticas (OBPR) revisa la calidad de todas las EIR y brinda asesoría y lineamientos durante su desarrollo y la evaluación final que otorgue de las EIR se vuelve pública en un registro central. La OBPR puede solicitar a los departamentos que revisen las EIR donde se haya considerado una calidad inadecuada.
Canadá	Los departamentos y las dependencias deben realizar una EIR para todas las propuestas regulatorias, para respaldar el compromiso de las partes interesadas y la toma de decisiones basada en la evidencia. Los departamentos y las dependencias deben cumplir las leyes relevantes, las regulaciones y las políticas del Consejo del Tesoro y adherirse a los lineamientos, las herramientas y las directivas y deben participar con el Sector de Asuntos Regulatorios en la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá.	La Secretaría del Consejo del Tesoro (TBS) vigila las regulaciones subordinadas y proporciona una revisión y pone a prueba su funcionamiento para asegurar la calidad, consulta y cooperación regulatoria de la EIR. El Departamento de Justicia posee la obligación establecida en la ley de examinar todas las regulaciones propuestas respecto a su legalidad y conformidad con los proyectos de normas. El Comité Mixto Permanente de Examen de la Reglamentación examina las regulaciones, incluyendo los problemas legales y de la elaboración del proyecto. Para las leyes primarias, la Oficina del Consejo Privado apoya al Gabinete en su evaluación y aprobación de las propuestas legislativas destinadas para la consideración parlamentaria.
México	La EIR es obligatoria en todas las leyes primarias o las regulaciones subordinadas que provengan del poder ejecutivo, salvo la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina.	La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) es el órgano encargado de revisar todas las EIR. Si una EIR es insatisfactoria, por ejemplo, si no proporciona los impactos específicos, la CONAMER puede solicitar la modificación, corrección, o que se complete con más información la EIR. Si la EIR enmendada sigue siendo insatisfactoria, la CONAMER puede solicitar a la secretaria principal que contrate a un experto independiente para que evalúe los impactos y el órgano regulador no puede publicar la regulación hasta contar con la opinión final de la CONAMER.

País o región	Aplicación de la EIR	Órgano responsable de la EIR
Unión Europea	La EIR es obligatoria para las iniciativas legislativas y no legislativas con efectos económicos, ambientales y sociales importantes. Desde el 2015, las Evaluaciones de Impacto Inicial, que incluye una evaluación inicial de los posibles impactos y opciones por considerar, se prepararon y consultaron por 4 semanas, antes de que se realizara una EIR completa.	La Secretaría General (SG) de la Comisión es el órgano del Centro de Gobierno responsable de vigilar una Mejor regulación. La SG revisa las EIR, también actúa como la secretaria para el Comité de Control Reglamentario (RSB), que también verifica la calidad de todas las evaluaciones de impacto y las evaluaciones principales de la legislación de la UE. Fuera de la Comisión, la Dirección de Evaluación de Impacto del Parlamento Europeo (PE) también revisa las EIR adjuntas al proyecto legislativo sometido por la Comisión.

Fuente: OECD (2018^[11]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>; Treasury Board of Canada Secretariat, (2018^[10]), *Policy on Cost Benefit Analysis*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/policy-cost-benefit-analysis.html>, (consultado el 9 de febrero de 2019).

- El análisis de costo-beneficio debe incluir el efecto esperado sobre la actividad económica bajo la responsabilidad del Ministerio de Producción y Trabajo, así como también el impacto sobre los consumidores, pequeños negocios, entre otros. Véase el encuadro 5 para los ejemplos de evaluación de costos y beneficios en países seleccionados de la OCDE.

Encuadro 5. Asegurar la evaluación correcta de los costos y beneficios: ejemplos de algunos países

En **Australia** una evaluación preliminar determina si una propuesta requiere una EIR y ayuda a identificar la mejor práctica para el proceso de la política. Una EIR se requiere para todas las propuestas que realice el Gabinete. Existen tres tipos de EIR: Formato Largo, Formato Estándar y Formato Corto. Las evaluaciones en Formato corto se encuentran disponibles únicamente para las propuestas del Gabinete. Tanto el Formato largo como el estándar deben incluir, entre otros requisitos, un nivel de análisis proporcional. La evaluación en Formato Largo también debe incluir un análisis formal de costo-beneficio.

En **Canadá** para el caso de las regulaciones subordinadas, al determinar si se produce una regulación y la forma de llevarla a cabo, los departamentos y las dependencias son responsables de evaluar los beneficios y los costos de las medidas regulatorias y no regulatorias, entre ellos la inacción gubernamental. Este análisis debe incluir medidas cuantitativas y, si no es posible cuantificar los costos y beneficios, las medidas cualitativas. Al evaluar las opciones para maximizar los beneficios netos, los departamentos deben: identificar y evaluar los potenciales impactos positivos y negativos económicos, ambientales y sociales para los canadienses, los negocios (incluyendo los pequeños negocios) y el gobierno de la regulación propuesta y sus alternativas factibles; e identificar cómo los impactos positivos y negativos pueden distribuirse a través de las diversas partes afectadas, los sectores de la economía y las regiones de Canadá. La Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá proporciona los lineamientos y una función verificadora a lo largo de este proceso.

En los **Estados Unidos**, para el caso de la regulación subordinada, el cumplimiento de las dependencias con el análisis de costo-beneficio se asegura a través de la revisión de la propuesta de EIR y el proyecto regulatorio por la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios bajo la Orden Ejecutiva 12866.

Fuente: OECD (2015^[4]), *Regulatory Policy Outlook 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

- Se deben tomar las provisiones para establecer un criterio de proporcionalidad en la preparación y evaluación del análisis de costo-beneficio, en donde la cuantificación monetizada de los costos y beneficios esperados es obligatoria solo para la regulación de alto impacto y otras técnicas se utilizan para el resto, incluyendo enfoques cualitativos. Véase el encuadro 6 para algunos ejemplos de las pruebas del umbral de algunos países que se aplican a la EIR.

Encuadro 6. Pruebas del umbral que se aplicarán a las EIR: algunos ejemplos de países

Bélgica aplica un sistema híbrido. Por ejemplo, de los 21 temas que se cubren en la EIR, 17 consisten en una prueba cualitativa rápida (impacto positivo/negativo o sin impacto) con base en indicadores. Los otros 4 temas (género, PYMES, cargas administrativas y congruencia política para su desarrollo) consisten en un enfoque más exhaustivo y cuantitativo, que incluye la naturaleza y el grado de afectación de los impactos positivos y negativos.

Canadá aplica las EIR para todas las regulaciones subordinadas, pero emplea un Sistema de Triage para decidir el grado del análisis. El Sistema de Triage enfatiza el principio de proporcionalidad de la Directriz del Gabinete sobre la Gestión Regulatoria, con el fin de enfocar el análisis donde más se necesite. El desarrollo de una Declaración del Triage temprano en el desarrollo de la propuesta regulatoria determina si la propuesta requerirá una EIR completa o expedita, basándose en los costos y otros factores:

- Bajo impacto, costo menor a 10 millones de CAD a valor presente durante un periodo de 10 años o menos de 1 millón de CAD anuales.
- Impacto medio: costos de 10 millones de CAD a 100 millones de CAD a valor presente o 1 millón de CAD a 10 millones de CAD anualmente.
- Alto impacto: costos mayores a 100 millones de CAD a valor presente o mayor a 10 millones de CAD anuales.

Asimismo, cuando existe un riesgo inmediato y serio para la salud y seguridad de los canadienses, su seguridad, el medio ambiente o la economía, se puede omitir la Declaración del Triage y se puede permitir un proceso de EIR expedito.

México opera una prueba cuantitativa para tomar una decisión respecto a si se requiere una EIR para proyectos regulatorios primarios y subordinados. Los órganos reguladores y los ministerios de ejecución deben demostrar cero costos de cumplimiento con el fin de quedar exentos de la EIR. De otro modo, se debe llevar a cabo una EIR. Para las EIR ordinarias se presenta una segunda prueba (cualitativa y cuantitativa), lo que México denomina un “calculador para la diferenciación del impacto”, donde como un resultado de una lista de verificación de 10 preguntas, la regulación puede someterse a una EIR de Alto impacto o una EIR de Impacto moderado, donde la segunda contiene menos detalle en el análisis.

Nueva Zelanda emplea una prueba cualitativa para decidir si aplica la EIR a las regulaciones de todo tipo. Siempre que un proyecto regulatorio caiga en ambas categorías siguientes, entonces se requiere una EIR: i) se espera que la iniciativa de política conduzca a una resolución del Gabinete, y ii) la iniciativa de política considera opciones que incluirán crear, enmendar o repeler la legislación (ya sea legislación primaria o instrumentos no permisibles para los propósitos de la Ley 2012).

Estados Unidos opera una prueba cuantitativa para decidir la aplicación de una EIR para regulaciones subordinadas. La Orden Ejecutiva 12866 requiere una EIR completa para regulaciones económicamente significativas. El umbral para las regulaciones “económicamente significativas” (que son un subconjunto de todas las regulaciones “significativas”) se establece en la Sección 3(f)(1) de la Orden Ejecutiva 12866: “tiene un efecto anual sobre la economía de 100 millones de USD o más o que afectará adversamente en modo material a la economía, un sector de la economía, productividad, competitividad, empleos, el ambiente, salud o seguridad pública, o los gobiernos locales, estatales o tribales o las comunidades.”

En la **Comisión Europea** se emplea una prueba cualitativa para decidir si aplica una EIR para todos los tipos de regulación. Las evaluaciones del impacto se elaboran para las iniciativas de la comisión que se espera que tengan impactos económicos, sociales o ambientales significativos. La Secretaría General de la Comisión decide si este umbral se cumple o no con base en la propuesta motivada elaborada por el servicio principal. Los resultados se publican en un plan de trabajo.

Fuente: OECD (2015^[4]) *Regulatory Policy Outlook 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

- El proceso de la EIR debe incluir la disposición para la consulta del proyecto regulatorio con las partes interesadas en una forma sistemática.
- Como parte de las tareas de consulta, los órganos reguladores y las dependencias deben contar con la obligación de notificar a las partes interesadas qué comentarios se utilizarán para enmendar el proyecto regulatorio y, cuáles desecharán, y las razones para hacerlo.
- El grupo de política regulatoria debería asignar de forma clara las responsabilidades a través de sus miembros para la vigilancia del sistema de EIR, que incluye la etapa de consulta.
- Argentina debería considerar otorgar al grupo de política regulatoria la capacidad de devolver las EIR y retrasar la publicación de regulaciones en caso de que se consideren inapropiados el análisis, las explicaciones y las justificaciones de la EIR, o si el proceso de consulta no se llevó a cabo de forma apropiada.
- Argentina debería considerar la aplicación de un enfoque escalonado hacia la introducción del sistema de EIR. Como parte de un programa piloto, las prácticas más desarrolladas en la evaluación *ex ante* del proyecto regulatorio dentro del gobierno argentino podrían aprovecharse para promover la adopción de la EIR en un grupo de dependencias definido. La experiencia adquirida y las lecciones aprendidas en la fase piloto podrían por lo tanto explotarse para desarrollar un programa de EIR más amplio a través del gobierno argentino.
- Para el propósito de emprender un programa piloto en EIR, Argentina debería invertir en crear capacidades en los funcionarios del gobierno sobre temas de política regulatoria en general y sobre metodologías de evaluación de los impactos.

Simplificación administrativa y gestión del inventario de regulaciones

La simplificación administrativa es una herramienta empleada para revisar y simplificar el inventario de regulaciones. Reducir las cargas administrativas de las regulaciones gubernamentales en los ciudadanos, los negocios y el sector público a través de la simplificación administrativa debe formar parte de la estrategia gubernamental para mejorar el desempeño económico y la productividad. Además, la evaluación de las regulaciones existentes a través del análisis del impacto *ex post* es necesaria para asegurar que las regulaciones con las que se dispone son efectivas y eficientes. En esta sección, se lleva a cabo una evaluación de las iniciativas recientes y actuales y de las prácticas implementadas por el Gobierno de Argentina en materia de simplificación administrativa y el análisis *ex post* de la regulación.

Evaluación

Argentina persigue una política activa en el uso extensivo de TIC con el propósito de establecer un gobierno digital e informatizado. Con el fin de impulsar los beneficios de estas iniciativas en el contexto de política regulatoria, será esencial continuar creando distinciones claras entre los procedimientos dentro de las oficinas y dependencias de gobierno (procesos internos, comunicaciones, interacciones), y los trámites que los ciudadanos y los negocios se ven obligados a presentar (solicitud de permisos o licencias).

Argentina está comprometida actualmente en un proyecto ambicioso para volver todos los procesos gubernamentales electrónicos e informatizados. Los esfuerzos son dirigidos por la Secretaría de Modernización Administrativa. Se han publicado diversos decretos para proporcionar la base y el marco legal para estos esfuerzos, entre ellos, el *Decreto 434/2016*, el *Decreto 561/2016*, y el *Decreto 733/2018*.

El proceso de modernización sigue una estrategia multinivel. El punto de partida y el principal motor de dicha modernización es establecer todos los procesos internos y la comunicación dentro y entre las entidades públicas a través de una plataforma electrónica, que ya es operacional. Esta estrategia tomó su inspiración y es equivalente a la que se implementaba en la ciudad de Buenos Aires hace algunos años. El objetivo es tener un “gobierno informatizado”.

Al inicio de la elaboración de este informe, la estrategia electrónica todavía no se había alcanzado para la mayor parte de los trámites que los ciudadanos y los negocios están obligados a someter al gobierno para arrancar una actividad económica o solicitar un servicio, tal como el sometimiento para la aprobación de permisos y licencias, con algunas excepciones. En el momento de finalizar este informe, la Secretaría de Modernización Administrativa había implementado un programa extensivo para poner disponibles electrónicamente un gran número de trámites para los ciudadanos y los negocios en línea, a través del programa de “Trámites a distancia”.

Una de las razones aparentes del ritmo lento en el progreso en los trámites electrónicos para los negocios y ciudadanos se debió en parte al hecho de que tanto los procedimientos internos del gobierno (procesos internos, comunicaciones, interacciones dentro y entre los funcionarios y dependencias) como los trámites de los ciudadanos y los negocios (solicitud de permisos y licencias) se denominan *trámites*. Incluso cuando los dos conceptos están relacionados, debido a que al final los trámites de los ciudadanos y los negocios requerirán de forma necesaria utilizar procesos gubernamentales internos, es

necesario continuar estableciendo una distinción clara entre ellos para tener una política regulatoria efectiva.

Con el propósito de idear e implementar una estrategia de simplificación administrativa efectiva que reduzca las cargas en la economía, los trámites de los ciudadanos y los negocios deben identificarse claramente y definirse como un conjunto separado de los procedimientos gubernamentales internos. Véase el cuadro 7 para obtener un ejemplo de un programa en simplificación administrativa del Reino Unido dirigido a los trámites para ciudadanos y negocios.

Encuadro 7. *Red Tape Challenge* del Reino Unido

Entre 2011 y 2014, la Oficina del Gabinete del Reino Unido llevó a cabo el *Red Tape Challenge* (reto para combatir la burocracia). Esta iniciativa tuvo el propósito de revisar las reglas y regulaciones de seis temas generales (percepciones, salud y seguridad, medio ambiente, ley laboral, ley comercial y pensiones) y aquellos de sectores o industrias específicos.

La evaluación de las regulaciones se basó en el siguiente procedimiento:

1. Cada tantas semanas, se abren temas específicos a comentarios de ciudadanos, negocios y organizaciones sociales.
2. Los comentarios se postearon en línea y los defensores del sector y líderes departamentales se encontraron a cargo de proporcionar retroalimentaciones y respuestas.
3. Las contribuciones se analizaron y utilizaron como datos en el desarrollo de propuestas para la reforma regulatoria.
4. La “Cámara Estrella” Ministerial revisó las propuestas y elaboró las recomendaciones. Los Departamentos tuvieron que eliminar las regulaciones onerosas a menos que pudieran justificarlas a la “Cámara Estrella”.
5. Los Departamentos respondieron a las recomendaciones de la “Cámara Estrella” y elaboraron propuestas para el Comité encargado de la Reducción de la Reglamentación.
6. Las políticas se implementaron.

El reto representó más de £10 billones en ahorros para los negocios y 3,095 regulaciones se extrajeron o mejoraron.

Fuente: UK Cabinet Office (2015^[11]), *The Red Tape Challenge Reports on Progress*, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150423095857/http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/>, (consultado el 9 de febrero de 2019).

Argentina proporciona acceso gratuito a la regulación actual y al inventario de información judicial a través de bases de datos digitales lo que se dirige hacia las normas de la OCDE. Al inicio de la elaboración de este informe, Argentina no contaba con un inventario completo de los trámites para ciudadanos y negocios, que es uno de los bloques primarios para la transparencia regulatoria y la simplificación administrativa. Desde entonces, se ha logrado un progreso significativo, pero continúan los desafíos.

Argentina ha invertido en las bases de datos digitales gratuitas con información legislativa (www.infoleg.gob.ar) y judicial (www.saij.gob.ar). Ambos portales web son una fuente importante de información legal a nivel federal, provincial y de ciudades (Ciudad de Buenos Aires). Estos portales web, junto con el Boletín Oficial (www.boletinoficial.gov.ar), son prácticas que se alinean con las normas de la OCDE, debido a que proporcionan y distribuyen información sobre las regulaciones actuales.

Los trámites de los ciudadanos y negocios comprenden los requisitos que los ciudadanos y negocios deben presentar ante el gobierno para llevar a cabo ciertas actividades económicas o sociales. El sitio web www.argentina.gob.ar es una plataforma gubernamental que reúne información sobre los trámites de ciudadanos y negocios y proporciona un punto de entrada único para los usuarios para que tengan acceso a información, trámites y servicios del gobierno. El fundamento legal del sitio es el Decreto 87/2017. El sitio proporciona información sobre los trámites y acceso a ellos, y al inicio de la elaboración de este informe, fue posible para algunos de ellos someter información en línea. El sitio también muestra elementos consistentes con una organización de información de acuerdo con acontecimientos de la vida: los trámites de ciudadanos y negocios agrupados por temas como trabajo, educación o abrir un negocio. Al finalizar este informe, el sitio web estaba vinculado a su sitio web hermano tramitesadistancia.gob.ar, que ahora permite a los ciudadanos y negocios someter y recibir información en línea para un gran número de trámites⁷.

A pesar de este progreso, la evidencia recolectada es que la mayoría de los ministerios de ejecución no cuenta con una lista que identifique el inventario completo de trámites ciudadanos y comerciales bajo sus jurisdicciones. Por ende, no es posible determinar que los sitios www.argentina.gob.ar y tramitesadistancia.gob.ar contienen un inventario completo de trámites para negocios y ciudadanos a nivel federal en Argentina. Esta situación impone grandes desafíos para un programa sobre reducción de carga administrativa para ciudadanos y negocios, debido a que el primer bloque edificador es contar con un inventario de las obligaciones de información claramente definido. Véase el encuadro 8 para obtener ejemplos de los inventarios de los trámites en países seleccionados de la OCDE.

Encuadro 8. Ejemplos de inventarios de trámites en países seleccionados de la OCDE

Con el creciente uso de TIC, los gobiernos cuentan con la oportunidad de reducir las cargas administrativas que los ciudadanos y negocios enfrentan debido a los trámites gubernamentales. Los usuarios de servicios públicos no necesariamente conocen el nombre o la secuencia de los trámites que necesitan seguir, que es la razón por la cual es importante organizar la información basándose en acontecimientos de ciclo de vida y en temas claros y simples. Por último, permitir la interoperabilidad en los sitios web de las administraciones públicas reduce el tiempo dedicado a recopilar información y permite una simplificación en el número de requisitos de información.

En Australia, toda la información relativa a los gobiernos central y local se ubica en el sitio web australia.gov.au. El portal está basado en acontecimientos del ciclo de vida y los servicios ofrecidos por el gobierno. Para cada tema, incluye subtemas relevantes, vínculos directos a dependencias gubernamentales específicas, proporciona una guía en problemas específicos y, en algunos casos, suministra las formas o los formatos que se requieren. De igual forma, esta página web interconecta con el sitio my.gov.au, un sitio donde los

ciudadanos australianos pueden registrar y crear un perfil. Este portal otorga acceso a servicios en línea proporcionados por el gobierno como ayuda financiera, atención sanitaria y vivienda.

Además, el sitio web del gobierno incluye información sobre los departamentos y las dependencias australianas, los detalles de contacto, los vínculos a informes anuales y boletines de prensa y tiene una sección donde los usuarios pueden proporcionar retroalimentación de su experiencia.

El Reino Unido sigue un enfoque en su sitio web gubernamental gov.uk que es muy similar al de Australia. Los servicios proporcionados por el gobierno se clasifican de acuerdo con acontecimientos de la vida y temas claros como medio ambiente, migración, crimen, etc. Además, el sitio recolecta las páginas web de todos los departamentos gubernamentales y muchas dependencias y organismos públicos. Guarda anuncios, publicaciones, estadísticas y consultas de 25 departamentos ministeriales y 385 organismos. Por último, el sitio también incluye datos de desempeño de los servicios gubernamentales. Indicadores sobre la satisfacción del usuario, el costo por transacción, tasa de finalización de los servicios gubernamentales y suscripción digital.

Fuente: Government of Australia (s.f.^[12]), *australia.gov.au*, <https://www.australia.gov.au/> (consultado el 9 de febrero de 2019); Government of Australia (s.f.^[13]), *myGov*, <https://my.gov.au/LoginServices/main/login?execution=e1s1> (consultado el 9 de febrero de 2019); UK Government (s.f.^[14]), *GOV.UK*, <https://www.gov.uk/> (consultado el 9 de febrero de 2019).

Argentina ha alcanzado un progreso importante en establecer todos los procesos del gobierno de forma electrónica. Sin embargo, se puede lograr más progreso en la reducción de las cargas a través de la simplificación de los trámites para ciudadanos y negocios.

Argentina está comprometida en un programa ambicioso de cambiar todos los procedimientos gubernamentales a medios electrónicos, que comprende la digitalización de todos los procesos gubernamentales internos y de los trámites para ciudadanos y negocios.

Las recompensas potenciales de esta política pueden ser significativas. El uso creciente e intensivo de herramientas y plataformas digitales puede ayudar a racionalizar y simplificar los procesos y actividades gubernamentales internas diarias. Esto puede, por último, beneficiar a los ciudadanos y negocios en su forma de lidiar con la burocracia, con lo que de esta forma se racionaliza y facilita la interacción gobierno-ciudadanos.

No obstante, a pesar del impresionante progreso en el gobierno electrónico y la evolución hacia el gobierno digital, se encontró evidencia escasa del empleo de estrategias de simplificación más allá del uso de TIC, con algunas excepciones. Por ejemplo, el *Decreto 1.079/2016* se encuentra en la actualidad bajo desarrollo y los ciudadanos pueden someter información a través del sitio web www.argentina.gob.ar. En otros casos, existe evidencia de que se han reducido los tiempos de respuesta de los funcionarios a permisos y licencias. Además, el Ministerio de Producción y Trabajo ha tenido un progreso en las reducciones de las cargas administrativas y notificó ahorros de 21 millones de ARS debido a la simplificación de 43 trámites.

La búsqueda de una estrategia para reducir las cargas administrativas para los ciudadanos puede traer grandes beneficios: trámites más simples pueden impulsar la actividad económica dado que los ciudadanos y los negocios reducen los recursos asignados a completar formatos y visitar oficinas gubernamentales, lo que beneficia de manera más significativa a las micro y pequeñas empresas. Además, se puede mejorar la percepción del gobierno que tienen los ciudadanos y negocios.

Estos beneficios potenciales podrían llevarse a cabo por medio de una estrategia de priorización en la simplificación administrativa con una supervisión eficaz. Argentina tiene implementado el marco legal para emprender la concepción y aplicación de dicha estrategia, aunque requiere establecer el mecanismo de supervisión claro. Este marco legal incluye el *Decreto 891/17 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación*, el *Decreto 1063/2016*, y el *Decreto 733/2018*, entre otros. Un ejemplo de que una estrategia de priorización para mejorar las regulaciones y simplificar los trámites debe dirigir la estrategia de digitalización de los procedimientos gubernamentales internos es la publicación del *Decreto 27/2018 de Desburocratización y Simplificación*, que más tarde condujo a la Ley 27, que incluyó la publicación de tres leyes, entre ellas la *Ley 27.444 de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo de la Nación*.

Además, una política regulatoria global y unánime a nivel gubernamental, en la que las estrategias de simplificación administrativas es uno de sus elementos, debe ser la que dirija las decisiones de tecnología y, no al revés, mientras se enfatizan los beneficios mutuamente reforzantes de las políticas regulatorias y digitales. La política debe establecer las metas en la reducción de la carga y simplificación y con base en ellas, los procesos gubernamentales internos y los trámites para los negocios y ciudadanos deben rediseñarse, racionalizarse y transformarse aprovechando los beneficios de los medios digitales y otros, donde el órgano de vigilancia supervise la implementación de las tareas. Véase el encuadro 9 para un ejemplo del programa de reducción de carga de la Comisión Europea.

Encuadro 9. Reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea

En 2007 la Unión Europea introdujo una iniciativa dirigida a eliminar 25% de las cargas administrativas que enfrentan los negocios. El Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea identificó 13 áreas prioritarias, que representaron EUR 123.8 billones en cargas. Con base en la idea de que las obligaciones de información deben identificarse, medirse y reducirse, la Comisión Europea propuso una metodología que fue una adaptación del Modelo de Costo Estándar (SCM). Cabe destacar que el programa no tuvo el propósito de cambiar los objetivos originales de las regulaciones, y que propuso una racionalización y optimización de la forma en la que se implementan las regulaciones.

El documento inicial se basó en las experiencias de los estados miembros que ya habían realizado un ejercicio de reducción de la carga e identificó las siguientes buenas prácticas para la simplificación de los costos administrativos que enfrentan los negocios:

1. Reducir la frecuencia de la elaboración de informes.
2. Eliminar las duplicidades o superposiciones de requisitos de información.
3. Promover el uso de canales electrónicos y reducir los trámites físicos.

4. Introducir umbrales para limitar el número de requisitos de información.
5. Utilizar un enfoque a base de riesgos para solicitar información.
6. Revisar la relevancia o la validez de los requisitos de información.
7. Proporcionar una aclaración y otorgar guías sobre las regulaciones y el cumplimiento.

El objetivo propuesto se logró, lo que redujo las cargas administrativas en un 25%. Las ganancias futuras debido a la racionalización de los procedimientos y a la eliminación de requisitos obsoletos podría impulsar el PIB de la Unión Europea en un 1.4%.

Fuente: Commission of the European Communities (2007^[15]), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=C_ELEX:52007DC0023&from=EN (consultado el 16 de enero de 2019); European Commission (2012^[16]), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report*, European Commission, Strasbourg, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf (consultado el 18 de enero de 2019).

Existen esfuerzos iniciales en evaluación ex post de las regulaciones en Argentina, pero no se ha desarrollado una política sistemática clara al respecto.

El *Decreto 891/17 para Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* establece la obligación para que los ministerios de ejecución y las dependencias gubernamentales empleen herramientas en la evaluación de las regulaciones *ex post*. Comprenden la evaluación de la regulación vigente y la evaluación de las cargas regulatorias para simplificar las reglas existentes. Al igual que con otras herramientas de calidad regulatoria, aún no se han establecido mecanismos institucionales para promover y supervisar su implementación.

Un esfuerzo temprano notorio en la evaluación de las regulaciones *ex post* es la reciente publicación del *Decreto 27/2018 de Desburocratización y Simplificación*. Se realizaron consultas dentro del gobierno con los ministerios de ejecución y las dependencias para identificar las disposiciones legales con tendencia a ser eliminadas o reformadas, con el objetivo de reducir la burocracia y mejorar el marco legal. Incluye 197 medidas de reforma y simplificación.

El *Decreto 27/2018 de Desburocratización y Simplificación* fue reemplazado con la Ley 27.444., la Ley 27.445 y la Ley 27.446, todas denominadas *Ley de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo de la Nación* con el fin de hacer permanentes los cambios legales.

La evidencia recolectada parece indicar que muchas de las reglas eliminadas o modificadas fueron disposiciones anticuadas que se encontraban ya en desuso, las denominadas “reglas viejas”. Las experiencias de los países de la OCDE demuestran que esta clase de ejercicio es un buen punto de partida, a partir del cual se pueden construir los compromisos más sofisticados. Asimismo, eliminar las “reglas viejas” también sirve para un propósito genuinamente útil, dado que permite que los negocios y los terceros naveguen con exactitud a través de las leyes y las regulaciones. Si esta clase de ejercicio no se asume, el inventario de regulaciones puede atascarse con reglas obsoletas y superpuestas.

Más allá de este ejercicio, no se identificaron esfuerzos sistemáticos para evaluar las actuales regulaciones. Véase el cuadro 10 para obtener un ejemplo de las prácticas sistemáticas de la evaluación *ex post* de Australia.

Encuadro 10. Revisiones *ex post* de las regulaciones en Australia

Australia posee un elevado desempeño en las prácticas de evaluación *ex post* de las regulaciones entre los países miembros de la OCDE de acuerdo con *OECD Regulatory Policy Outlook* (OECD, 2018^[1]). La Oficina de Mejoras Prácticas Regulatorias de Australia y la Comisión de Productividad son los organismos a cargo de la promoción y revisión de la evaluación de las regulaciones una vez que se han implementado. El país utiliza tres enfoques para las revisiones *ex post*, con base en los requisitos legales y los objetivos de las políticas de la regulación.

Una de las razones para evaluar las regulaciones existentes es gestionar el inventario regulatorio. Las regulaciones pueden volverse obsoletas o requerir información que ya no resulte relevante para las autoridades, creando cargas administrativas adicionales para los ciudadanos y los negocios. Las tres metodologías utilizadas para controlar el inventario de regulaciones incluyen:

1. Estrategia basada en los órganos reguladores: asume que el órgano regulador puede administrar y mejorar las políticas bajo su gestión.
2. Relación inventario-flujo: limita el número de regulaciones que se pueden presentar; ejemplos de ello incluyen la regla de una entrada, x salida.
3. Objetivos de reducción de burocracia: reduce las cargas administrativas generadas por las regulaciones.

Las revisiones programadas son evaluaciones obligatorias de la regulación. Se encuentran establecidas en los instrumentos legales y definen un periodo dentro del cual se debe revisar la regulación. El gobierno australiano utiliza tres enfoques como parte de las revisiones programadas.

1. Cláusulas con caducidad: definen la vida útil de la regulación. Después de este periodo, la regulación perderá su validez.
2. Revisiones posteriores a la implementación: evalúan el impacto de la regulación una vez que esta se haya implementado.
3. Revisiones *ex post* requeridas en la nueva legislación: las cláusulas que definen las circunstancias bajo las cuales se puede evaluar la regulación.

Por último, se van realizando algunas revisiones conforme se vaya presentando la necesidad. Estas revisiones *ad hoc* o especiales tienden a contar con un enfoque más amplio, incluyen más partes interesadas o se enfocan en un sector específico.

1. Elaboración de inventarios de las cargas para los negocios: estas revisiones consideran los comentarios y la retroalimentación realizada por los negocios
2. Revisiones basadas en principios: emplean un mecanismo de selección, como restricciones para la competencia, para evaluar las regulaciones.
3. Evaluaciones comparativas: comparan las regulaciones a través de las jurisdicciones.
4. Revisiones a profundidad: análisis del impacto de una regulación o grupo de regulaciones, en un sector o industria específico.

Fuente OECD (2018^[1]), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, <https://doi.org/10.1787/9789264305748-en>; Office of Best Practice Regulation (2016^[17]), *Sunsetting Legislative Instruments*, <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/obpr-gn-16-sunsetting.pdf> (consultado el 9 de febrero 2019); Office of Best Practice Regulation (2017^[18]), *Best Practice Regulation Report 2015-16*, <http://www.pmc.gov.au/office-best-practice-regulation>; Office of Best Practice Regulation (2016^[19]), *Post-implementation Reviews*, https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/017_Post-implementation_reviews_2.pdf, (consultado el 9 de febrero 2019).

Recomendaciones

- Establecer en un documento de política la definición de un trámite para ciudadanos y negocios.
- Asegurar que los sitios web www.argentina.gob.ar y tramitesadistancia.gob.ar contengan información consistente, que tengan toda la información de los trámites para ciudadanos y negocios del gobierno central de Argentina, y por propósitos de transparencia, de apertura e información, que sean la única fuente de información de los trámites.
- Mantener el registro de los trámites actualizados por parte de los ministros y las dependencias que lo soliciten para notificar al registro siempre que “nazcan” nuevos trámites o que se eliminen, o cuando cambien los requisitos de datos en un trámite.
- Definir e implementar una estrategia integral de simplificación administrativa para los trámites de los ciudadanos y los negocios, sacando ventaja de la experiencia reunida hasta ahora como parte de los esfuerzos del gobierno electrónico y del gobierno digital, en los logros del programa de “Trámites a distancia” y en la experiencia del Ministerio de Producción y Trabajo.
- La estrategia debería tener objetivos en la reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y negocios, y debe establecer como prioridad a los sectores para la reducción, dependiendo de las áreas regulatorias más complejas para los ciudadanos y los negocios o las más irritantes.
- El grupo de política regulatoria debería vigilar la planeación, el desarrollo y la implementación del registro de trámites y de la estrategia de simplificación administrativa.
- Una vez que se instaure un sistema de EIR, Argentina debería considerar establecer revisiones periódicas del inventario de regulaciones similares al realizado con el *Decreto 27/2018 de Desburocratización y Simplificación*. Para este propósito, se deberían publicar los lineamientos y otro material de apoyo para asistir a las dependencias de gobierno en cumplir con la obligación de la evaluación de la regulación *ex post*. Considerar establecer una estrategia de priorización para enfocar los esfuerzos en las evaluaciones más importantes.

La gobernanza de los órganos reguladores

Los buenos resultados regulatorios dependen de más factores que reglas y regulaciones bien diseñadas. Las dependencias regulatorias son actores importantes en los sistemas regulatorios que se encuentran en el final de la entrega del ciclo de política. La Recomendación de la OCDE de 2012 reconoce la función de las dependencias regulatorias para proporcionar una mayor confianza respecto a que las decisiones regulatorias se realizan en una base objetiva, imparcial y consistente, sin conflicto de interés, sesgo o influencia indebida. Esta sección aborda las disposiciones de gobernanza instauradas en el Gobierno de Argentina para las agencias económicas y regulatorias que poseen un grado de independencia del gobierno central.

Evaluación

Claridad de la función: el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) cuenta con una oportunidad significativa para establecer las actividades regulatorias como la prioridad en el nuevo marco por desarrollar.

El ENACOM es una agencia relativamente nueva, pero sin una ley actualizada debido a la unificación de las comunicaciones y las agencias emisoras. En esta situación, la dependencia se encuentra en la actualidad definiendo las reglas mientras la nueva ley emerge. De este modo, es una prioridad publicar la nueva ley para definir los objetivos de la política para el ENACOM, donde la actividad regulatoria debe ser la principal prioridad de la dependencia, y se debe buscar prevenir conflictos u objetivos de competencia, tal como la promoción activa de las nuevas inversiones. Véase el cuadro 11 para un ejemplo de la definición de objetivos para el órgano regulador ferroviario del Reino Unido.

Encuadro 11. Objetivos y priorización de las funciones de la Oficina de Regulación Ferroviaria en el Reino Unido

La Oficina de Regulación Ferroviaria (ORR) en el Reino Unido regula el desempeño de la salud y seguridad de la industria ferroviaria y se asegura de que la industria ferroviaria sea competitiva y justa. Aparte, posee funciones regulatorias económicas en relación con los ferrocarriles en Irlanda del Norte y para la mitad norte del Eurotúnel, situado en el Reino Unido. La visión a largo plazo de la ORR es "...una sociedad de los operadores, proveedores y fundadores de la Red Ferroviaria, quienes trabajan en conjunto para entregar un ferrocarril seguro, con alto desempeño y en desarrollo".

Los poderes de encargados del cumplimiento de la ORR se establecen no solo en la regulación del país, sino que también en el marco de la Unión Europea. Las leyes y reglas más importantes que guían las actividades de la ORR son las siguientes:

- Ley de Ferrocarriles (1993) para la aplicación de la ley en materia económica.
- Ley de Defensa de la Competencia (1998) para la aplicación de la ley en materia de competencia.
- 2012/34/EU del Parlamento Europeo y el Consejo del 21 de noviembre de 2012 relativo a los Poderes y funciones bajo la legislación europea.
- Ley sobre la Empresa de 2002 para las referencias de los estudios de mercado y la investigación de mercado.
- Ley de Derechos de los Consumidores 2015 y la Parte 8 de la Ley sobre la Empresa para la ejecución en materia de consumidores.

La ORR prioriza sus actividades con el propósito de otorgar el más alto valor de intervención. El plan estratégico para alcanzar y priorizar sus tareas incluye:

- Importancia estratégica: la forma en la que la intervención produce resultados y se alinea con objetivos estratégicos.
- Relevancia y necesidad de la ley de la ORR: si la ORR es la mejor institución para intervenir en una situación específica.

- Impacto: el potencial impacto que se deriva de la intervención de la ORR es un factor relevante por considerar. Por ejemplo, la ORR toma en cuenta el nivel real y potencial de daños y lesiones, la evidencia de los riesgos sistémicos y aislados, el ambiente de la situación, los costos y precios de los consumidores, los efectos perjudiciales o los potenciales beneficios, etc.
- Costos: los costos internos y externos de la intervención.
- Riesgos: la probabilidad de alcanzar un resultado exitoso, los riesgos legales, el impacto de la intervención sobre la credibilidad y la reputación de la ORR.

Fuente: Office of Rail and Road (2019^[20]), *About ORR*, <http://orr.gov.uk/about-orr> (consultado el 9 de febrero de 2019).

Prevención de influencia indebida y conservación de la confianza: los órganos reguladores en Argentina emprenden medidas para reducir el riesgo de influencia indebida del público, las partes interesadas y otras instituciones públicas. Por ejemplo, los órganos reguladores se apoyan en reglas específicas para limitar el “tráfico de influencias” e instalan audiencias públicas para desarrollar nuevas regulaciones. No obstante, estas prácticas podrían verse fortalecidas con actividades complementarias para promover y conservar la confianza, debido a que los órganos reguladores económicos deben aspirar a contar con prácticas de transparencia y rendición de cuentas más exhaustivas y más fuertes que las que aplican los ministerios de ejecución, por ejemplo.

Los órganos reguladores deben trabajar mano a mano con las entidades reguladas, el público en general y necesitan coordinarse con otras instituciones públicas con el fin de lograr sus metas. Un desafío relevante para los órganos reguladores es evitar la influencia indebida para permanecer imparciales y sin sesgos en sus decisiones regulatorias.

Los órganos reguladores económicos en Argentina han desarrollado *foros* y reglas para comunicar e involucrarse con las partes interesadas en el proceso de la toma de decisiones regulatorias, que pueden ayudar a hacer más estrecho el riesgo de influencia indebida. Los órganos reguladores hacen uso de audiencias públicas, comisiones de usuarios, procesos de consulta y reuniones informativas con las partes interesadas, donde también pueden estar presentes otras partes interesadas. Sin embargo, existe heterogeneidad en el funcionamiento de estas prácticas que pueden perjudicar la prevención de la influencia indebida.

De igual forma, la publicación de agendas de planeación regulatoria en las cuales los órganos reguladores anuncian los instrumentos legales que tienen la intención de ser revisados o publicados de nuevo, puede contribuir a promover la transparencia y la participación y limitar los espacios para la captura regulatoria.

Incrementar la rendición de cuentas y la transparencia son otras medidas para aumentar la confianza en los órganos reguladores. De hecho, mayores grados de independencia de los órganos reguladores deben verse acompañados de más responsabilidades en la transparencia y rendición de cuentas, en comparación con otros organismos públicos.

Toma de decisiones y estructura del organismo gubernamental para órganos reguladores independientes: la estructura del organismo gubernamental de los órganos reguladores varía a través de los órganos; desde consejos formados a través de un concurso público hasta juntas designadas por designación presidencial y del congreso. Estos procesos podrían ajustarse más para seleccionar a los candidatos mejor calificados y reducir el riesgo de captura y de influencia indebida.

Los consejos instalados en los órganos reguladores constituyen una práctica relevante, dado que pueden fortalecer el proceso de toma de decisiones y reducir el riesgo de captura regulatoria. De conformidad con sus leyes específicas, el ENRE y el ENARGAS tienen cinco miembros en función por cinco años que son asignados por orden presidencial, quienes son seleccionados de un grupo de candidatos elegido por concurso público. En específico, en el caso tanto del ENRE como del ENARGAS, disposiciones legales específicas indican que la selección de candidatos se realiza a través de concurso público para seleccionar los mejores perfiles. En contraste, la ley actual del ENACOM indica que los cuatro miembros de la junta serán asignados por el Presidente y tres por el Congreso Nacional, sin el uso de un concurso público para el grupo de candidatos.

Por varios años, se abandonó el requisito para seleccionar a los miembros de la junta en el ENRE y el ENARGAS a través de concurso público en estos órganos reguladores y acaba de reinstaurarse recientemente. Situaciones similares en el futuro pueden dañar de manera significativa la independencia y socavar el desempeño de los órganos reguladores.

Un área de mejora es estandarizar el procedimiento de designaciones a través de los órganos reguladores, que deben basarse en requisitos formales de experiencia, educación y otros méritos. Además, para el caso del ENACOM, la eliminación de la asignación política puede reforzar el grado de independencia de los órganos reguladores.

De forma adicional, limitar la duración de servicio o el número de términos servidos puede ser útil para planear a futuro y mejorar la previsibilidad. Véase el encuadro 12 para observar un ejemplo de modelo de gobernanza para el órgano regulador de telecomunicaciones de México.

Encuadro 12. El modelo de gobernanza del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es un organismo autónomo constitucional del gobierno federal mexicano. Entre sus tareas está regular, promover y vigilar el sector de telecomunicaciones en México. El IFT cuenta con un consejo de comisionados para el proceso de toma de decisiones conformado por siete comisionados, incluido el presidente. El IFT está constituido por una autoridad investigadora, un centro de investigación, unidades, oficinas de coordinación general, direcciones generales y subdirecciones generales. Todas ellas reportan de forma directa o indirecta al consejo de comisionados, con excepción de la autoridad investigadora, que posee un grado de autonomía dentro del instituto.

El consejo de comisionados cuenta con la autoridad de regular el mercado, mediar entre los concesionarios, resolver controversias, etc. El presidente comisionado no posee las facultades de tomar decisiones por su cuenta; la toma de decisiones debe llevarse a cabo a través del consejo. El presidente comisionado es responsable de la comunicación con otros organismos gubernamentales para garantizar el correcto funcionamiento del Instituto, entre otros.

El IFT a través de la autoridad investigadora (AI) es responsable de realizar las investigaciones relacionadas con la competencia económica en el sector de telecomunicaciones. La autoridad investigadora posee autonomía técnica y operativa, por lo que puede decidir su trabajo. Por lo tanto, el consejo no tiene ni la autoridad ni el control de la autoridad investigadora.

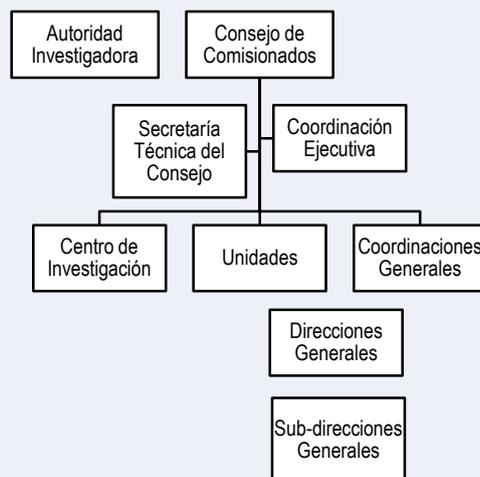
El IFT también tiene un centro de investigación, que es el soporte técnico del consejo. Este desarrolla las investigaciones, el análisis y la documentación relacionada al sector de telecomunicaciones. Asimismo, también es responsable de establecer los procesos para la evaluación *ex post* de la regulación.

Proceso de nombramiento para los comisionados

El IFT debe seguir un proceso definido en la constitución para el nombramiento de los comisionados. En la primera etapa, los candidatos deben demostrar su experiencia y capacitación técnica, relevante para el sector y el nombramiento. La solicitud de los candidatos es analizada por el comité de evaluación, que está compuesto por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Posteriormente, el comité realiza un examen técnico a aquellos candidatos que hayan cubierto los requisitos iniciales (el examen es revisado por al menos dos universidades).

El Comité realiza una propuesta entre tres y cinco candidatos al Presidente de México para seleccionar a uno de ellos. El presidente nombra al candidato al Senado de la República, que debe estar avalado por, al menos, dos tercios de la cámara. Si el Senado no aprueba al candidato, el presidente debe seleccionar a otro a partir de la propuesta del comité y repetir el proceso con el Senado. Este proceso debe repetirse hasta que un candidato sea aprobado o hasta que quede solo un candidato del comité, en cuyo caso será nombrado directamente como comisionado.

Estructura organizacional del IFT



Fuente: Estatuto Orgánico, <http://www.ift.org.mx/conocenos/estatuto-organico> (consultado el 9 de febrero de 2019).

Rendición de cuentas y transparencia: se espera que los órganos reguladores económicos en Argentina cumplan con las mismas obligaciones en transparencia que cualquier organismo público del ejecutivo federal; son responsables ante el fideicomisario nacional, la oficina de auditoría general y publican un informe anual y de cinco años. Estas son las prácticas comunes; sin embargo, la transparencia y la responsabilidad pueden mejorarse a través de audiencias formales y la publicación de indicadores de resultados.

Los órganos reguladores en Argentina siguen las mismas leyes de transparencia que todos los organismos públicos. Respecto a la rendición de cuentas, se sujetan a la *Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*; y para el control interno a la Oficina de Auditoría General. Los órganos reguladores económicos también elaboran informes anuales obligatorios y una declaración a los cuatro años sobre sus principales actividades a la Oficina de Auditoría General, que se vuelven públicos. Estas prácticas son consistentes con las de los países de la OCDE.

No obstante, la rendición de cuentas podría fortalecerse estableciendo informes formales y audiencias ante el Congreso Nacional; en la actualidad los órganos reguladores no se ven obligados a rendir cuentas ante el congreso aunque responden a sus solicitudes. De forma similar, sostener *foros* públicos para comunicar y hacer públicas las metas institucionales puede crear confianza con el público.

Otorgar más independencia a los órganos reguladores económicos puede contribuir a alcanzar los objetivos de la política; no obstante, la independencia no significa aislamiento. Por el contrario, la independencia justifica prácticas más fuertes sobre la transparencia y la rendición de cuentas.

Involucramiento con las partes interesadas: la comunicación entre los órganos reguladores y las partes interesadas se realiza a través de audiencias públicas, procesos de consulta y reuniones formales bajo procedimientos específicos. Estas prácticas pueden verse complementadas con una agenda anual de las acciones regulatorias planeadas, las reuniones y otros foros y con la participación formal de representantes de las partes interesadas.

La comunicación entre los órganos reguladores y las partes interesadas, que incluyen a los organismos regulados, el público general y otras instituciones, se lleva a cabo a través de audiencias públicas, procesos de consulta en el desarrollo de las regulaciones y reuniones formales. Estas prácticas tienen como base legal unas reglas específicas, como las reglas para elaborar regulaciones con participación pública y las reglas para reuniones abiertas de dependencias regulatorias de servicios públicos. Estas reglas también establecen protocolos específicos para la consulta pública y las otras formas de compromiso de las partes interesadas, que incluyen publicidad y acceso público a las reuniones y audiencias.

Como una medida complementaria, los órganos reguladores deben considerar establecer una agenda anual que cree oportunidades formales y específicas para la participación con el público general y las entidades reguladas. La agenda podría proporcionar información de forma anticipada a las partes involucradas, lo que les permitiría planear la forma de reaccionar ante una propuesta regulatoria nueva. Al mismo tiempo, esta agenda podría dar a conocer problemas complejos y controversiales.

Financiamiento: el financiamiento es una de las principales fortalezas del diseño institucional de los órganos reguladores en Argentina. Reciben un ingreso porcentual directamente de las entidades reguladas. Los recursos son gestionados por el Ministerio

de Hacienda y los órganos reguladores obtienen dichos recursos y son responsables de ellos. No obstante, algunos de los órganos reguladores se han enfrentado a dificultades en el proceso de acceder a los recursos financieros por parte del Ministerio de Hacienda.

El ENRE y ENARGAS definen sus propios presupuestos y recolectan recursos de los organismos regulados a través de porcentajes de ingresos fijos. El flujo de recursos se dirige primero a las cuentas de hacienda, y los órganos reguladores deben solicitar acceso a los fondos.

Aparentemente, durante los últimos años, los órganos reguladores se han enfrentado a algunas dificultades para obtener un control total de dichos recursos. Una de las dificultades es que el ingreso de los órganos reguladores no entra a un monedero específico en hacienda, y se gestiona como recursos disponibles para propósitos generales. Para evitar esta situación, dichos recursos se podrían re etiquetar y dirigirse a los órganos reguladores desde el inicio.

El ENACOM también recolecta sus recursos de organismos regulados siguiendo el mismo proceso que ENRE y ENARGAS, con una excepción: las tasas ya están fijas y reciben el financiamiento de acuerdo con el presupuesto nacional.

El proceso y las reglas internas podrían revisarse con el fin de reducir las cargas administrativas que enfrentan el ENRE y ENARGAS al intentar tener acceso a los fondos. De forma adicional, no existe una razón aparente para tener un diferente esquema de financiamiento para el ENACOM.

Es importante mencionar que los recursos financieros deben alinearse con los objetivos de política pública y las metas específicas del órgano regulador, que también es un elemento de la claridad de la función. Además, el mecanismo de financiamiento para los órganos reguladores debe estar relacionado a fuertes prácticas de rendición de cuentas, transparencia y rastreo de desempeño. Véase el encuadro 13 para obtener un ejemplo de las disposiciones de financiamiento para el órgano regulador de transportes de Australia.

Encuadro 13. Financiamiento del Regulador Nacional de Vehículos Pesados de Australia

El Regulador Nacional de Vehículos Pesados (NHVR) de Australia administra un fondo cuyos recursos pueden utilizarse para:

- Gastos relacionados al cumplimiento de la Ley Nacional de Vehículos Pesados (HVNL).
- Pagos autorizados por la HVNL.
- Pagos recomendados por el órgano regulador y aprobados por los ministerios responsables.

El fondo puede recolectar dinero de diferentes fuentes descritas en la HVNL como:

- Recursos apropiados por el parlamento para los propósitos del fondo
- Todos los honorarios, cargos, costos y gastos pagados al regulador o recuperados por el mismo bajo la HVNL.
- Los procedimientos de invertir dinero del fondo.

- Subvenciones, regalos y donaciones hechos al órgano regulador.
- Todo el dinero dirigido o autorizado a ser pagado en el fondo bajo la HVNL, cualquier ley de una jurisdicción participante o de la *Commonwealth*.
- Dinero o propiedades recibidas por el órgano regulador en conexión con el ejercicio de sus funciones.
- Dinero pagado al órgano regulador para la provisión de servicios a un estado o territorio.

Fuente: Queensland Legislation (2019^[21]), *Heavy Vehicle National Law*, <https://www.legislation.qld.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-2012-hvnlq#sec.687> (consultado el 9 de febrero de 2019).

Evaluación de desempeño: los órganos reguladores económicos en Argentina elaboran y actualizan los indicadores principalmente en los procesos, las actividades generales y el presupuesto y su ejecución. No existe evidencia alguna de elaboración de indicadores de desempeño que se enfoquen en la contribución de los órganos reguladores sobre sus objetivos en la elaboración de políticas.

Los órganos reguladores económicos elaboran sobre una base regular, informes de indicadores sobre aspectos financieros y presupuestales. También elaboran y actualizan algunos indicadores sobre los procesos y actividades sobre su responsabilidad.

No obstante, es importante desarrollar indicadores de desempeño que se relacionen directamente a los objetivos de las políticas establecidos en la ley. Al establecer estos indicadores, los órganos reguladores podrían evaluar si sus actividades están contribuyendo en cumplir el propósito de la política. Véase el encuadro 14 para obtener ejemplos de la medición del desempeño regulatorio para los órganos reguladores de energía de Canadá y el Reino Unido.

Encuadro 14. Medición del desempeño organizacional y de la política: marco de resultados departamentales del Consejo Nacional de Energía (Canadá) y Marco para la Revisión del Mercado Minorista de la OFGEM (Reino Unido)

Marco de resultados departamentales del Consejo Nacional de Energía

El Consejo Nacional de Energía (NEB) mide su eficacia para cumplir su mandato empleando un Marco de Resultados Departamentales (DRF). Dentro del DRF, el NEB vincula sus principales responsabilidades con los resultados, a los cuales adhiere indicadores que buscan demostrar su desempeño en el cumplimiento de su mandato. El DRF proporciona información que el NEB utiliza para refinar el enfoque que aborda para cumplir su mandato con el tiempo.

El NEB también ha establecido un Comité de Evaluación de las Mediciones del Desempeño (PMEC). El PMECC, compuesto por funcionarios de alto nivel del NEB y su CEO, revisa el DRF y presenta los resultados al consejo trimestralmente. El informe de desempeño del DRF para el tercer trimestre de 2016 establece los resultados departamentales y los indicadores para un número de áreas agregadas (por ejemplo, vigilancia de seguridad y medio ambiente). Para cada una de estas secciones, el DRF también establece el desempeño de los programas del NEB. Para cada uno de estos

programas, los resultados que el NEB está buscando alcanzar se vinculan a un indicador de desempeño y objetivo. De manera adicional, también se establece el propósito de la medida y los resultados y las acciones que el NEB propuso emprender en vista de su desempeño.

Marco para la Revisión del Mercado Minorista de la OFGEM

La Oficina de Mercados de Gas y Electricidad (OFGEM) comenzó una revisión del mercado minorista de electricidad en 2010 debido a las preocupaciones de que existían barreras para una participación eficaz de los consumidores, entre las cuales se incluye la complejidad de las opciones en tarifas, una calidad deficiente de la información proporcionada a los consumidores y bajos niveles de confianza en los proveedores energéticos (OFGEM, 2017a). La revisión del mercado minorista (RMR) finalizó en agosto de 2013, y como parte de dicha revisión, la OFGEM incluyó un número de propuestas para mejorar la participación de los consumidores y la competencia en el mercado minorista de electricidad.

La OFGEM estableció un marco de evaluación de RMR para evaluar la efectividad de sus políticas en materia de participación de los consumidores y competencia en el mercado de electricidad. La OFGEM desarrolló un marco teórico estipulando sus resultados esperados de la política e indicadores para medir el impacto. Estos resultados e indicadores se vincularon a tres áreas temáticas de la reforma: generación de confianza, mejora del entendimiento y simplificación de las opciones de tarifas. El enfoque de la evaluación de la OFGEM incluyó un número de técnicas para determinar el impacto de sus políticas en el mercado, incluyendo la investigación de los consumidores diseñada de forma específica, un estudio en serie cronológica, monitoreo descriptivo, contexto integral (situando los hallazgos en contexto con un monitoreo y evaluación del mercado más amplios), y evaluación del proceso (entendiendo cómo los terceros han implementado estas reformas) (OFGEM, 2014).

La OFGEM tiene el objetivo de realizar estudios anuales buscando el impacto de estas políticas. Hasta ahora, la OFGEM ha comisionado dos estudios analizando el impacto de sus políticas que cubren 6000 consumidores de energía. El estudio de la OFGEM de 2014 creó un punto de partida de las actitudes de los consumidores y sus conductas, mientras que el estudio de 2015 analizó los cambios con el tiempo. (TNS BRMB, 2015^[221])

Fuente: National Energy Board (2017^[231]), “Performance report”, Q3 report, March 2017; OFGEM (2015^[241]), “Retail Market Review: A proposed way forward”, <https://www.ofgem.gov.uk/ofgempublications/85836/retail-market-review-monitoring-and-evaluating-the-impact-of-the-new-rules.pdf> (consultado el 4 de abril de 2017); OFGEM (2017^[251]), “Retail Market Review”, <https://www.ofgem.gov.uk/gas/retail-market/market-review-and-reform/retail-market-review> (consultado el 4 de abril de 2017); TNS BRMB (2015^[221]), “Retail Market Review 2015 Survey Report”, https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/ofgem_rmr_survey_2015_report_published.pdf (consultado 4 de abril de 2017).

Recomendaciones

- Argentina también debería buscar que en el nuevo marco legal del ENACOM que la función regulatoria se establezca como una prioridad.
- Argentina debería considerar elaborar y publicar lineamientos y otras prácticas recomendadas para fortalecer entre los órganos reguladores las prácticas con el objetivo de prevenir la influencia indebida. Esto puede incluir protocolos para reunirse e interactuar con las partes interesadas y prácticas para incrementar la

rendición de cuentas y la transparencia en la notificación de los contenidos y los resultados de estas reuniones. Estos lineamientos deben ir más allá de las reglas establecidas en el *Reglamento General de Audiencias Públicas*, el *Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas* y el *Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos*.

- Argentina debería proponerse desarrollar más el proceso para nombrar a los miembros del consejo de los órganos reguladores para alinearlos más cerca de las mejores prácticas internacionales y establecerlo en un instrumento legal de alto nivel, como una ley. El proceso puede incluir prácticas estandarizadas a través de los órganos reguladores, nombramientos escalonados con periodos de servicio más breves para los miembros del consejo y un mayor grado de independencia en el método de selección, entre otras.
- Argentina debería buscar definir con una mayor profundización las prácticas para la rendición de cuentas y la transparencia para los órganos reguladores. Estas prácticas podrían incluir realizar informes sistemáticos y audiencias con el Congreso Nacional y sostener *foros* para comunicar y hacer públicas las metas institucionales, los informes de progreso y los logros.
- Los órganos reguladores argentinos deberían dirigirse a incluir en sus planes operativos sus agendas de planeación regulatoria y un programa correspondiente que genere oportunidades formales y específicas de involucramiento con el público general en este proceso.
- Argentina debería considerar revisar las reglas y los procesos internos a través de los cuales los órganos reguladores tienen acceso a sus fondos, y simplificarlos siempre que se presente la oportunidad.
- Más allá de la elaboración y publicación de indicadores de los procesos, las actividades generales y el presupuesto y su ejecución, los órganos reguladores argentinos podrían mejorar el desarrollo y el informe de indicadores de desempeño directamente relacionados a los objetivos de las políticas y establecer sistemas para rastrear el progreso y para crear bucles para enmendar los cursos de acción, en caso de ser necesario. Estos indicadores deben construirse alrededor de objetivos estratégicos definidos y deben ayudar a rastrear el desempeño y los resultados alcanzados en el suministro de servicios públicos; el plan operativo debe incluir los mecanismos que los órganos reguladores planean seguir para tener impacto sobre estos indicadores de desempeño.
- Los órganos reguladores argentinos deben considerar crear un club de órganos reguladores como un grupo de trabajo con el objetivo de desarrollar primeros borradores de documentos de políticas y proyectos de lineamientos para abordar las recomendaciones que se incluyen en esta sección. De este modo, se puede alcanzar un consenso a través de los órganos reguladores en las definiciones de las políticas y se podrían implementar prácticas horizontales y comunes. A su vez, el club de órganos reguladores debe consultar y coordinarse con el grupo de política regulatoria y las otras partes interesadas relevantes para refinar los documentos de políticas, los proyectos de lineamientos y buscar las reformas necesarias⁸.

Gobernanza regulatoria multinivel

Ejercer la autoridad regulatoria a través de diferentes niveles de gobierno debe realizarse en conjunto para lograr las metas políticas nacionales en materia económica y social. En este sentido, la fragmentación regulatoria en el nivel internacional, nacional y regional puede ser complicada para los ciudadanos e impedir el desarrollo económico. Los gobiernos deben respaldar los esfuerzos para desarrollar capacidades de gestión regulatoria en todos los niveles de gobierno. Esta sección analiza las políticas y los mecanismos de coordinación que se están implementando por parte del gobierno central de Argentina para promover la congruencia regulatoria con la regulación internacional, nacional y regional. También realiza una observación de las políticas integradas para respaldar la implementación de las políticas regulatorias por dos gobiernos locales.

Evaluación

Argentina aún no ha desarrollado una estrategia para respaldar los niveles regionales de gobierno para mejorar la calidad de su regulación. Se están llevando a cabo iniciativas de coordinación entre los niveles de gobierno nacionales y regionales en un escenario de caso por caso. Está implementado un esfuerzo ambicioso para apoyar la digitalización de los procedimientos administrativos internos en los gobiernos regionales.

Argentina es una república federal donde los niveles nacionales y regionales de gobierno poseen facultades regulatorias. El gobierno de Argentina hasta ahora ha basado su apoyo en los gobiernos regionales en mecanismos *ad hoc* y mecanismos de coordinación vertical y puntual que tienen el objetivo de mejorar las políticas sectoriales. En este sentido, Argentina ha establecido consejos federales donde el Gobierno Nacional y las Provincias con un enfoque sectorial se concentran en problemas como modernización⁹, energía¹⁰, medio ambiente¹¹ o salud¹² para proponer cambios regulatorios, si corresponde. Además, el gobierno nacional ha establecido programas para respaldar la simplificación, de una manera destacada a través del Consejo Federal de Modernización y el programa “País Digital” que tiene el objetivo de mejorar el suministro de servicios a través de la digitalización.

La congruencia regulatoria adquiere relevancia en un país con fragmentación regulatoria entre el gobierno nacional, la Ciudad de Buenos Aires, las 23 provincias y el nivel municipal local. Los procedimientos y las regulaciones dependen del lugar de la compañía y del sector, con poca coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Además de actuar como una barrera para las inversiones y las iniciativas empresariales, esto también puede aumentar el alcance de la corrupción. La complejidad natural de estas relaciones permite que existan brechas en el diseño de políticas y superposiciones regulatorias complicadas. Aunque existen algunas maneras formales e informales de coordinación, estos enfoques permanecen puntuales y destinados para ciertas prioridades sectoriales sin una estrategia para mejorar la calidad general de las regulaciones a nivel regional.

Los niveles de gobierno regionales están comenzando a tomar pasos para adoptar herramientas de gestión regulatoria como evaluar el impacto de las regulaciones o el involucramiento con las partes interesadas para propósitos regulatorios. De forma adicional, la simplificación administrativa, enfocada en particular en la digitalización, se está llevando a cabo como un medio para mejorar y racionalizar el suministro de servicios públicos a los ciudadanos.

Las provincias poseen la autonomía para estructurar la manera en que ejercen sus autoridades regulatorias con base en sus propias constituciones; esto incluye el diseño, la implementación y aplicación de las regulaciones. En la actualidad, las buenas prácticas regulatorias se apoyan principalmente en evaluar la legalidad de la regulación y digitalizar los procedimientos administrativos; el compromiso de las partes interesadas con propósitos de establecimiento de reglas, así como también las evaluaciones del impacto *ex ante* o *ex post* se encuentran todavía en etapas muy incipientes de implementación. Lo último puede impactar las capacidades que afectan tanto el diseño como la implementación de las regulaciones nacionales como regionales.

Los dos gobiernos regionales de muestra (Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) están comprometidos en el mapeo, la digitalización, los procedimientos administrativos internos y los trámites para los ciudadanos y negocios. Los esfuerzos de digitalización, realizados con el único propósito de erradicar el papel, pueden ser el bloque funcional para mejorar el inventario de regulaciones en vigor; sin embargo, se deben unir con estrategias de simplificación y reducción de cargas administrativas explícitas. Por ejemplo, existe todavía cabida para racionalizar formalidades, en particular aquellas relacionadas a la obtención de licencias y permisos. Las leyes recientemente aprobadas sobre iniciativas empresariales y PYMES tienen el propósito de facilitar la apertura de empresas creando un nuevo tipo de empresa, que se puede crear en un día, lo cual es un primer paso en la dirección correcta.

En materia de herramientas de gestión regulatoria, la Ciudad de Buenos Aires publicó una resolución conjunta para adoptar “Buenas prácticas para la regulación y promoción de la actividad económica en la Ciudad de Buenos Aires”, cuyas disposiciones se establecen para publicar más lineamientos para la implementación de evaluaciones *ex ante* de los costos y beneficios de los proyectos regulatorios, la interoperabilidad del sistema, la simplificación regulatoria, el involucramiento de las partes interesadas, entre otros temas. Esto puede ser un paso estimulante que debe tener un seguimiento con las publicaciones de los lineamientos y metodologías, las acciones para la formación de capacidades para los funcionarios, un establecimiento de un mecanismo para una vigilancia apropiada.

De forma similar, la Provincia de Buenos Aires publicó una resolución para introducir la evaluación de impacto regulatorio como parte del proceso para emitir las regulaciones. También publicó los lineamientos y una plantilla para este propósito. El desafío ahora es volverlo operativo para lo cual será necesario generar capacidades para los funcionarios públicos. Aunque la EIR es actualmente opcional para los ministerios y dependencias interesadas, se puede considerar como un “pie en la puerta” para una implementación a través del gobierno, donde será necesaria una vigilancia efectiva.

El gobierno nacional debe respaldar estos esfuerzos para integrar buenas prácticas regulatorias en provincias y municipios para implementar las regulaciones nacionales pero también para respaldar los gobiernos regionales en la definición de sus propias prácticas regulatorias dada su proximidad con los ciudadanos.

Recomendaciones

- Los gobiernos subnacionales en Argentina deben continuar buscando establecer políticas y prácticas dirigidas a mejorar la calidad de sus regulaciones con el propósito de volverse sistematizados y permanentes (véase el cuadro 15 para un ejemplo de la capacidad regulatoria a nivel regional del Reino Unido). Deben incluir:

- Políticas para simplificar más los trámites, que deben tener sinergias con las políticas bien integradas de digitalización de procedimientos administrativos en algunos gobiernos regionales; y establecer registros de trámites libremente accesibles en línea para ciudadanos y negocios.
- Políticas para controlar el flujo de nuevas regulaciones, tales como versiones racionalizadas de herramientas de evaluación *ex ante*, que pueden incluir listas de verificación regulatorias.
- Políticas para revisar el inventario de regulaciones, como versiones racionalizadas de evaluaciones *ex post*, que pueden incluir revisiones basadas en principios como programas de reducción de cargas o la eliminación de las barreras de competencia.
- Políticas para integrar sistemáticamente el compromiso de las partes interesadas en el desarrollo y la implementación de programas de simplificación administrativa, en el desarrollo de proyectos de regulaciones como parte del proceso de la evaluación *ex ante*, y en la definición de las prioridades para las evaluaciones *ex post*, entre otras.
- Asimismo, se deben buscar mecanismos de vigilancia apropiados para asegurar la implementación eficaz de estas nuevas políticas y herramientas.
- Y se deben implementar programas para incrementar la capacidad de los funcionarios públicos para aplicarlos.

Encuadro 15. Capacidad regulatoria a nivel regional en el Reino Unido

En el Reino Unido, la Asociación de Gobierno Local (LGA) es el órgano representante nacional para todos los consejos, financiado a través de suscripciones. Se estableció en 1997 para que los gobiernos locales tengan una mayor voz a nivel nacional y asegurar mayores responsabilidades y recursos para los consejos. Los Coordinadores de Autoridades Locales de Servicios Regulatorios (LACORS) se establecieron originalmente en 1978, que respaldan e intentan garantizar el cumplimiento uniforme por parte de los departamentos de normas comerciales de las autoridades locales. Desde el 1991 también se ha expandido para cubrir seguridad alimentaria, apuestas, registro civil y un número de otras funciones de cumplimiento. Promueve la buena práctica en los servicios regulatorios del gobierno local y servicios relacionados, proporcionando asesoría de especialistas y lineamientos a las iniciativas locales de asociaciones y promoviendo la voz local en política nacional. Se financia por medio de una combinación de dinero gubernamental central y local y rinde cuentas a un consejo de directores y se elige por medio de la LGA y otras organizaciones representativas de la autoridad local.

Además, la Oficina de Cumplimiento de una Mejor Regulación (BRDO), creada el 1 de abril de 2012 como una unidad independiente dentro del Departamento de Negocios, Innovación y Capacidades (BIS) es la pieza central de la actual estrategia del gobierno para promover una mejor regulación conjunta entre los diferentes actores que participan a nivel local.

Fuente: OECD (2010^[26]), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>.

- El grupo de política regulatoria debe desarrollar e implementar disposiciones de gobernabilidad aunadas a incentivos, para coordinarse con los niveles regionales de gobierno y respaldarlos (véase el encuadro 16 para obtener ejemplos de coordinación entre los gobiernos nacionales y subnacionales en materia de política regulatoria de países seleccionados de la OCDE). Los objetivos de dichos mecanismos deben dirigirse a respaldar los niveles locales de gobierno para definir su propia estrategia regulatoria mencionada anteriormente, mientras ayudan a implementar los objetivos nacionales. Estas disposiciones deben ser parte de la reflexión y publicación de la política totalmente desarrollada que se recomendó en un inicio.
 - Como parte de estas disposiciones de gobernanza, el grupo de política regulatoria debe considerar establecer incentivos (fiscales o administrativos) para promover la adopción de políticas regulatorias y herramientas por parte de los gobiernos subnacionales.
 - De manera adicional, el apoyo nacional debe comprender talleres para la formación de capacidades junto con lineamientos y manuales para ayudar a mejorar las capacidades actuales y futuras de los funcionarios públicos a nivel subnacional.
 - El grupo de política regulatoria debe también volverse el principal punto de contacto entre los ministerios federales y las dependencias por una parte y los gobiernos subnacionales por otra, siempre que exista la necesidad de coordinación entre ellos para buscar congruencia regulatoria, ya sea al desarrollar nuevas regulaciones nacionales o locales, o cuando sea necesario modificar las ya existentes.

Encuadro 16. Ejemplos de coordinación entre gobiernos nacionales y regionales para reducir las cargas administrativas. El caso de México, Portugal y Suecia.

En México, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) proporciona capacitación y asesoría sobre políticas regulatorias y herramientas para los gobiernos regionales. Por ejemplo, la CONAMER ha dirigido la implementación de un programa de simplificación para apertura rápida de empresas (SARE). De acuerdo con la CONAMER, el plazo de entrega para licencias de creación de empresas a nivel municipal disminuyó de 25.2 a 2.4 días en los municipios que establecieron SARE entre marzo de 2010 y noviembre de 2011.

En Portugal, el Programa Simplex ayuda a los municipios a simplificar los procedimientos administrativos en las áreas donde participan tanto los gobiernos nacionales como regionales (licencias, certificados, inspecciones). El programa está integrando de manera gradual en un catálogo único todas las licencias y las autorizaciones previas que afectan las actividades de los ciudadanos y los negocios. Asimismo, está consolidando las regulaciones municipales a través de intercambios de mejores prácticas.

En Suecia, la Agencia Sueca para el Desarrollo Económico y Regional-Tillväxtverket, una dependencia gubernamental nacional, ha mapeado los problemas experimentados por las empresas en sus contactos con las autoridades regionales y las posibles soluciones. También, la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR) está identificando las regulaciones innecesarias a nivel nacional que ejercen un impacto en el

nivel local. Además, la SALAR está fomentando la estandarización de la interpretación y el cumplimiento de las regulaciones en el nivel regional.

Fuente: OECD (2014^[27]), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-government Perspective to Regulatory Improvement*, <https://doi.org/10.1787/9789264203389-en>; OECD (2010^[28]), *Better Regulation in Europe: Portugal 2010*, <https://doi.org/10.1787/9789264084575-en>; OECD (2010^[29]), *Better regulation in Europe: Sweden*, <https://doi.org/10.1787/9789264087828-en>.

Notas

¹ La excepción es el Ministerio de Producción y Trabajo, que tiene la Secretaría de Simplificación Productiva, que en la actualidad realiza una evaluación *ex ante* de los proyectos regulatorios de este ministerio únicamente y proporciona una vigilancia a los efectos de determinar si estas regulaciones cumplen con el *Decreto 891/2017*.

² En el momento de la preparación de este informe se publicó el Decreto 1070/2018. El decreto estableció la creación del Grupo de Política Regulatoria, que incluye representantes de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, la Secretaría de Modernización Administrativa, el Jefe del Gabinete y la Secretaría de Simplificación Productiva. Este Grupo está a cargo de coordinar y promover la calidad regulatoria en la Administración Pública Nacional.

³ En marzo de 2018 se introdujo el Decreto 174/2018. Este instrumento establece que la Secretaría Legal y Técnica debe coordinar la implementación de las buenas prácticas regulatorias y desarrollar mecanismos que mejoren la política regulatoria.

⁴ <http://www.mercosur.int/>.

⁵ En el momento de la preparación de este informe se publicó el *Decreto 1070/2018*. El decreto estableció la creación del Grupo de Política Regulatoria, que incluye representantes de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, la Secretaría de Modernización Administrativa, el Jefe del Gabinete y la Secretaría de Simplificación Productiva. Este Grupo está a cargo de coordinar y promover la calidad regulatoria en la Administración Pública Nacional.

⁶ Durante la preparación de este informe, Argentina informó que la plataforma se ha utilizado para la consulta pública de diversos proyectos regulatorios, incluyendo el Reglamento General de Consultado a la Información Pública, la Ética del Sector Público, entre otros.

⁷ La Secretaría de Modernización Pública notifica que el sitio web tramitesadistancia.gob.ar alberga 1,244 trámites para ciudadanos y negocios.

⁸ La primera reunión del Grupo de Entes Reguladores de Argentina se llevó a cabo el 5 de noviembre de 2018. De acuerdo con la Secretaría Legal y Técnica que coordina la agenda del Grupo, representantes del ENRE, ENARGAS, ENACOM, CNRT, ANMAT, CNV, CNDC, SSS, ORSNA, ERAS, SSS, ORSNA y ERAS asistieron a la reunión. Además, los funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Modernización y la Secretaría de Simplificación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo sí participaron en la reunión. El lanzamiento del grupo es un paso importante hacia una labor colaborativa en Argentina; sin embargo, resulta deseable su formalización y publicidad.

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/cofemod>.

¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/energiaymineria/cfe>.

¹¹ <http://www.cofema.gob.ar>.

¹² <http://www.msal.gob.ar/index.php/component/content/article/45-cofesa/32-cofesa>.

Referencias

- CABA (2018), *BA en Cifras*, <https://turismo.buenosaires.gob.ar/en/article/ba-figures> (accessed on 12 July 2018). [51]
- CABA (2018), *Buenos Aires Ciudad - Organigrama*, http://www.buenosaires.gob.ar/organigrama/?menu_id=505 (accessed on 25 July 2018). [35]
- CABA (2018), *Comunas CABA*, <http://www.buenosaires.gob.ar/comunas> (accessed on 11 July 2018). [39]
- Clusellas, P., E. Martinelli and M. Martelo (2014), *Gestión Documental Electrónica. Una Transformación de Raíz hacia el Gobierno Electrónico en la Ciudad de Buenos Aires*, Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [50]
- Commission of the European Communities (2007), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0023&from=EN> (accessed on 16 January 2019). [15]
- Department of Jobs and Small Business of Australia (2019), *Deregulation Agenda*, <https://www.jobs.gov.au/deregulation-agenda> (accessed on 9 February 2019). [2]
- European Commission (2012), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report*, European Commission, Strasbourg, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf (accessed on 18 January 2018). [16]
- Gobierno de Argentina (2018), *Compromiso Federal para la Modernización del Estado*, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado_0.pdf (accessed on 7 February 2019). [33]
- Government of Australia (s.f.), *australia.gov.au*, <https://www.australia.gov.au/> (accessed on 9 February 2019). [12]
- Government of Australia (s.f.), *myGov*, <https://my.gov.au/LoginServices/main/login?execution=e1s1> (accessed on 9 February 2019). [13]
- INDEC (2010), *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Censo de Argentina, https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf (accessed on 11 July 2018). [34]
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (s.f.), *Estatuto Orgánico*, <http://www.ift.org.mx/conocenos/estatuto-organico> (accessed on 9 February 2019). [53]
- Lacalle, M. (2016), “Dialogando BA: Conocimiento, participación y consenso en la cocreación de políticas públicas”, *Asociación de Gobierno Abierto*, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/paper_Dialogando-BA-CoCreation_20180507.pdf. [42]

- Ministerio de Economía (2011), *Indicadores Económicos*, [32]
http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/indicadores_deuda.php (accessed on 13 July 2018).
- National Energy Board (2017), *Performance Report, Q3 report*. [23]
- OECD (2019), *Análisis del Gobierno Digital en Argentina. Acelerando la Digitalización del Sector Público - Hallazgos Clave*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018-es.pdf> (accessed on 10 February 2019). [55]
- OECD (2019), *Digital Government Review of Argentina - Accelerating the Digitalisation of the Public Sector: Key Findings*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018.pdf> (accessed on 10 February 2019). [44]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [1]
- OECD (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en>. [5]
- OECD (2018), *Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/countries/argentina/oecd-review-corporate-governance-soe-argentina.htm> (accessed on 9 February 2019). [46]
- OECD (2017), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en>. [6]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en. [30]
- OECD (2016), *Argentina. Territorial Organisation and Subnational Government Responsibilities*, OECD, Paris, <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/> (accessed on 25 July 2018). [36]
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [4]
- OECD (2014), *Recomendación sobre inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno*, OECD, Paris. [38]
- OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264203389-en>. [27]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [47]

- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [3]
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>. [41]
- OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Portugal 2010*, Better Regulation in Europe, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264084575-en>. [28]
- OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*, Better Regulation in Europe, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264087828-en>. [29]
- OECD (2010), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, Better Regulation in Europe, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>. [26]
- OECD (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated: Looking Beyond 2010, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264089754-en> (accessed on 2 August 2017). [43]
- OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>. [56]
- OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> (accessed on 9 February 2019). [37]
- OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> (accessed on 9 February 2019). [45]
- Office of Best Practice Regulation (2017), *Best Practice Regulation Report 2015-16*, <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/best-practice-regulation-report-2015-16.pdf> (accessed on 9 February 2019). [18]
- Office of Best Practice Regulation (2016), *Post-implementation Reviews*, https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/017_Post-implementation_reviews_2.pdf (accessed on 9 February 2019). [19]
- Office of Best Practice Regulation (2016), *Sunsetting Legislative Instruments*, <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/obpr-gn-16-sunsetting.pdf> (accessed on 9 February 2019). [17]
- Office of Rail and Road (2019), *About ORR*, <http://orr.gov.uk/about-orr> (accessed on 9 February 2019). [20]
- OFGEM (2017), *Retail Market Review*, <https://www.ofgem.gov.uk/gas/retail-market/market-review-and-reform/retail-marketreview> (accessed on 4 April 2017). [25]

- OFGEM (2015), *Retail Market Review: A Proposed Way Forward*, [24]
<https://www.ofgem.gov.uk/ofgempublications/85836/retailmarketreviewmonitoringandevaluatingtheimpactofthenewrules.pdf> (accessed on 4 April 2017).
- Presidencia de la Nación (s.f.), *Constitución Nacional Argentina*, [52]
<https://www.caserosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf> (accessed on 25 July 2018).
- Queensland Legislation (2019), *Heavy Vehicle National Law (Queensland)*, [21]
<https://www.legislation.qld.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-2012-hvnlq#sec.687> (accessed on 9 February 2019).
- Ramirez Calvo, R. (2012), “Sub-national constitutionalism in Argentina. An overview”, [48]
Perspectives on Federalism, Vol. 4/2,
https://www.researchgate.net/publication/256088070_Subnational_Constitutionalism_in_Argentina (accessed on 28 June 2018).
- Red de Boletines Argentinos (2018), *Inicio (Start)*, <http://www.reddeboletines.gob.ar/> (accessed on 20 July 2018). [31]
- Renda, A. (2015), “Regulatory Impact Assessment and regulatory policy”, in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241800-5-en>. [7]
- Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), “Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/224074617147>. [49]
- SCM Network (s.f.), *International Standard Cost Model Manual*, [54]
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf> (accessed on 2 August 2017).
- TNS BRMB (2015), *Retail Market Review 2015 Survey Report*, [22]
https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/ofgem_rmr_survey_2015_report_published.pdf (accessed on 4 April 2017).
- Treasury Board of Canada Secretariat (2018), *Policy on Cost-Benefit Analysis*, [10]
<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/policy-cost-benefit-analysis.html> (accessed on 9 February 2019).
- UK Cabinet Office (2015), *The Red Tape Challenge Reports on Progress*, [11]
<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150423095857> (accessed on 9 February 2019).
- UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2016), *Consultation Principles 2016*, [9]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492132/20160111_Consultation_principles_final.pdf (accessed on 9 February 2019).

- UK Department for Business, Enterprise and Skills (2008), *Code of Practice in Consultation*, [8]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf (accessed on 9 February 2019).
- UK Government (s.f.), *GOV.UK*, <https://www.gov.uk/> (accessed on 9 February 2019). [14]
- WPS (2018), *Port of Buenos Aires Review*, World Port Source, [40]
http://www.worldportsource.com/ports/review/ARG_Port_of_Buenos_Aires_47.php
(accessed on 12 July 2018).

Capítulo 1. El contexto para la política regulatoria en Argentina

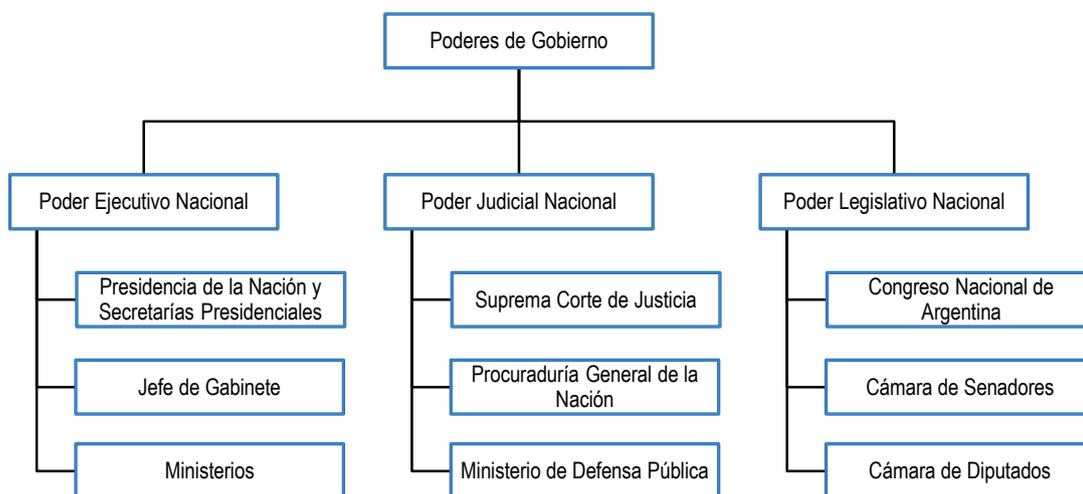
El presente capítulo contiene una descripción de la estructura de gobierno de Argentina, misma que comprende el nivel nacional y subnacional. Asimismo, presenta una breve descripción del reciente y actual desempeño económico de Argentina, en el que la información proviene principalmente del último Estudio Económico Multidimensional de la OCDE sobre Argentina.

Con una superficie continental de 2.8 millones km², la República Argentina (en lo sucesivo, Argentina) es el 8° país con mayor territorio en el mundo y el segundo más grande en América Latina. También es la segunda mayor economía en Sudamérica por debajo de Brasil, y la tercera mayor en Latinoamérica. En años recientes, Argentina ha implementado reformas de políticas con el objetivo de mejorar el desempeño económico y aumentar los estándares de vida de los ciudadanos. En la mayoría de los casos, estas reformas implican cambios significativos en la gestión económica y en el panorama y en la ejecución institucional dentro de la elaboración de políticas públicas. No obstante lo anterior, siguen existiendo áreas de oportunidad para continuar con la construcción y mejora del marco institucional para lograr los objetivos sociales y económicos, y reducir las vulnerabilidades y riesgos potenciales para el desempeño económico de Argentina.

Estructura gubernamental en Argentina

La República Argentina es un estado federal que se divide en 24 estados autogobernados – 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A nivel nacional, los poderes de la república se dividen en el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Judicial Nacional y el Poder Legislativo Nacional (ver gráfica 1.1). La presidencia de la nación, secretarías, jefe de gabinete y ministerios se encuentran dentro del Poder Ejecutivo Nacional. El Poder Legislativo Nacional se compone de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

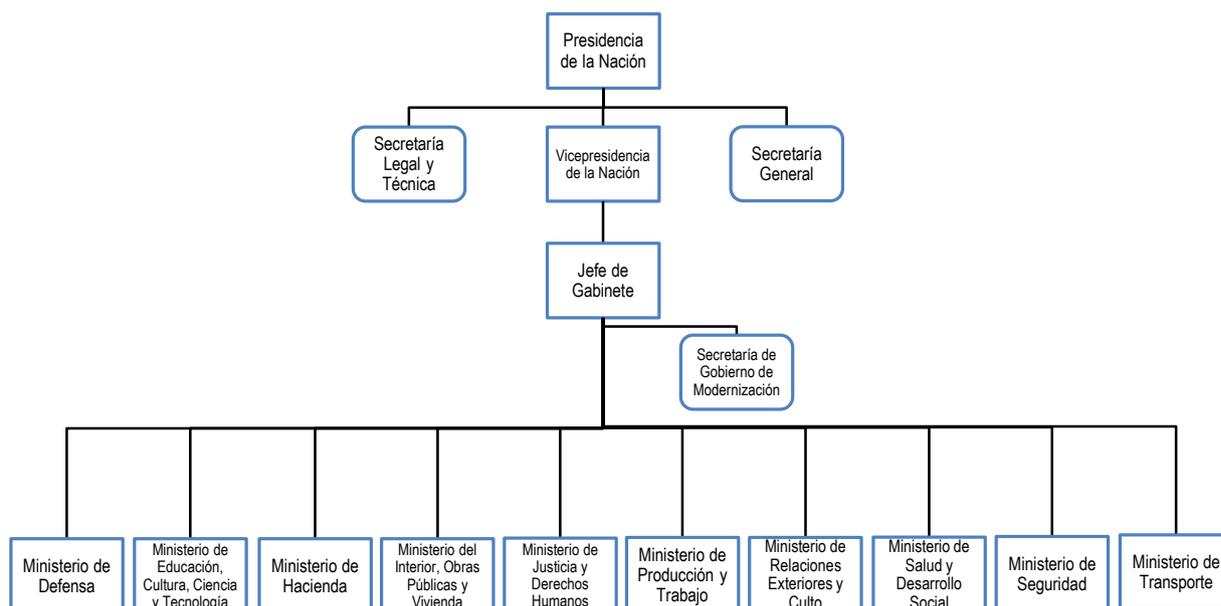
Gráfica 1.1. Poderes de la República Argentina



Fuente: Adaptado de Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019^[1]), *Administración Pública Nacional*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/autoridadesapn.pdf>; Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019^[2]), *Administración Pública Nacional: Descentralizada y Entes del Sector Público Nacional, Autoridades Superiores*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/apndescentralizados.pdf>.

El titular del Poder Ejecutivo Nacional es el Presidente de la Nación. Por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional se compone de 10 ministerios y 99 secretarías, algunas de ellas pertenecientes a la Presidencia de la Nación, el Jefe de Gabinete y el resto a los ministerios (ver gráfica 1.2 y cuadro 1.1). La estructura del Poder Ejecutivo Nacional fue reformada en el año 2018 por medio del *Decreto 801/2018* y del *Decreto 802/2018*. La reestructura respondió a los retos financieros que Argentina enfrentaba y con el propósito de mejorar la toma de decisiones y emisión de políticas.

Gráfica 1.2. Estructura del Poder Ejecutivo Nacional en Argentina



Fuente: Adaptado de Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019^[1]), *Administración Pública Nacional*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/autoridadesapn.pdf>; y Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019^[2]), *Administración Pública Nacional: Descentralizada y Entes del Sector Público Nacional, Autoridades Superiores*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/apndescentralizados.pdf>.

Cuadro 1.1. Ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional en Argentina

Ministerio	Principales Secretarías por Ministerio
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva -Secretaría de Gobierno de Cultura -Secretaría de Políticas Universitarias -Secretaría de Innovación y Calidad Educativa -Secretaría de Evaluación Educativa -Secretaría de Gestión Educativa -Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva -Secretaría de Articulación Científico Tecnológica -Secretaría de Cultura y Creatividad -Secretaría de Coordinación de Gestión Cultural -Secretaría de Patrimonio Cultural
Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Investigación, Política Industrial y Producción para la Defensa -Secretaría de Gestión Presupuestaria y Control -Secretaría de Investigación, Política Industrial y Producción para la Defensa -Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares
Ministerio de Energía y Minería	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Energía Eléctrica -Secretaría de Minería -Secretaría de Recursos de Hidrocarburos -Secretaría de Planeamiento Energético Estratégico
Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Gobierno de Energía -Secretaría de Recursos Públicos -Secretaría de Hacienda -Secretaría de Finanzas

Ministerio	Principales Secretarías por Ministerio
	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Política Económica -Secretaría Legal y Administrativa -Secretaría de Planeamiento Energético -Secretaría de Recursos No Renovables y Mercado de los Combustibles -Secretaría de Recursos No Renovables y Mercado Eléctrico
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica -Secretaría de Interior -Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública -Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales -Secretaría de Vivienda -Secretaría de Infraestructura Urbana -Secretaría de Coordinación -Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública -Secretaría de Provincias y Municipios
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Justicia -Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural
Ministerio de Producción y Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Gobierno de Agroindustria -Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo -Secretaría de Política Minera -Secretaría de Coordinación Administrativa -Secretaría de Integración Productiva -Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa -Secretaría de Simplificación Productiva -Secretaría de Industria -Secretaría de la Transformación Productiva -Secretaría de Política Minera -Secretaría de Comercio Interior -Secretaría de Comercio Exterior -Secretaría de Alimentos y Bioeconomía -Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial -Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca -Secretaría de Trabajo -Secretaría de Empleo -Secretaría de Atención Ciudadana y Servicios Federales -Secretaría de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico -Secretaría de Coordinación Administrativa
Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior -Secretaría de Culto -Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales -Secretaría de Relaciones Exteriores
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Gobierno de Salud -Secretaría de Coberturas y Recursos de Salud -Secretaría de Promoción de la Salud, Prevención y Control de Riesgos -Secretaría de Regulación y Gestión Sanitaria -Secretaría de Acompañamiento y Protección Social -Secretaría de Economía Social -Secretaría de Seguridad Social -Secretaría de Integración Socio-Urbana -Secretaría de Articulación de Política Social -Secretaría de Nacimiento de la Niñez, Adolescencia y Familia
Ministerio de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de Cooperación con los Poderes Constitucionales -Secretaría de Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas -Secretaría de Fronteras -Secretaría de Seguridad Interna -Secretaría de Seguridad -Secretaría de Protección Civil

Ministerio	Principales Secretarías por Ministerio
Ministerio de Transporte	-Secretaría de Coordinación, Planeamiento y Formación
	-Secretaría de Gestión Federal de la Seguridad
	-Secretaría de Coordinación, Formación y Carrera
	- Secretaría de Coordinación, Formación y Carrera
	-Secretaría de Obras de Transporte
	-Secretaría de Planificación de Transporte
	-Secretaría de Gestión del Transporte

Fuente: Adaptado de Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019^[1]), *Administración Pública Nacional*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/autoridadesapn.pdf>; y Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019^[2]), *Administración Pública Nacional: Descentralizada y Entes del Sector Público Nacional, Autoridades Superiores*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/apndescentralizados.pdf>.

A nivel nacional, existen también agencias regulatorias descentralizadas. Sus competencias se centran principalmente en las áreas de regulación sectorial y técnica, y tienen un enfoque en regular las industrias e infraestructura de red, o en la regulación de riesgos financieros y humanos, entre otras. Vea el cuadro 1.2 para conocer una descripción de algunas de estas agencias.

Cuadro 1.2. Organismos reguladores descentralizados de Argentina

Agencias seleccionadas

Agencia	Rol
Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)	Su objetivo es crear condiciones estables de mercado para garantizar el acceso de los ciudadanos al internet, servicio de telefonía fija y móvil, servicios radiofónicos, postal y de televisión.
Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	Se encarga de regular la actividad eléctrica y de controlar que las empresas del sector (generadores, transportistas y distribuidores Edenor y Edesur) cumplan con las obligaciones establecidas en el Marco Regulatorio y los Contratos de Concesión.
Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)	Lleva a cabo funciones de regulación, control, inspección y solución de controversias relativas al servicio de transporte público y distribución de gas.
Comisión Nacional de Valores (CNV)	La Comisión Nacional de Mercados de Valores se encarga de la promoción, supervisión y control de los mercados de valores. Es una entidad autocrática perteneciente al Ministerio de Finanzas Públicas de Argentina.

A nivel subnacional, en Argentina – en contraste con otros países con sistema federal – cada estado detenta los poderes que no fueron delegados al gobierno federal, ya que las provincias son anteriores al estado nacional. Además, los estados están divididos en unidades administrativas, que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires se denominan *comunidades*; en las provincias estos son los departamentos y los municipios. Todos estos niveles de gobierno generan regulación de acuerdo con sus competencias.

Por ejemplo, los municipios podrían crear regulación para el uso de las áreas públicas, el control de espectáculos públicos, la prestación de servicios públicos, la promoción del turismo, etc. El Capítulo 6 contiene más detalles sobre la división de los poderes regulatorios en Argentina.

El gobierno provincial se divide en el poder ejecutivo (encabezado por el gobernador), el congreso local y la autoridad judicial. Como se mencionó anteriormente, el gobierno provincial tiene facultades que no han sido delegadas al estado nacional; por ejemplo,

tiene competencia en los sistemas de salud y educativo – en México, por ejemplo, estos se han delegado al gobierno federal. Asimismo, las provincias regulan a sus municipios.

Una corte suprema, las cámaras de apelaciones y los juzgados de primera instancia componen el poder judicial de las provincias. Estos tribunales tienen competencia sobre asuntos en materia civil, mercantil, laboral y penal.

Por otro lado, las legislaturas provinciales tienen competencia sobre todos los temas que no se hayan delegado al estado nacional. Estos congresos pueden ser unicamerales o bicamerales, dependiendo de la provincia.

Reformas recientes y desempeño económico actual de Argentina

Argentina se esfuerza por salir de una serie de perturbaciones y crisis de orden económico (ver Encuadro 1.1). De acuerdo con (OECD, 2017^[31]), el nuevo gobierno electo en noviembre de 2015 heredó una economía en riesgo de sufrir otra crisis severa, pero se dispuso a corregir los diversos desequilibrios. Estas reformas ayudaron a estabilizar la economía en el corto plazo y a reactivar el crecimiento inclusivo. Entre las principales reformas estructurales implementadas se incluyen las siguientes:

- Se abolieron los controles de divisas.
- Los impuestos de exportación fueron eliminados, excepto los del frijol de soya, por lo que han quedado desfasados.
- Se redujo de forma significativa el ámbito de aplicación del complejo sistema para el otorgamiento de licencias de importación.
- Un acuerdo con los acreedores que quedaron fuera del canje de la deuda en el impago de deudas del año 2001 restauró el acceso a los mercados internacionales de capital en 2016.
- Las estadísticas nacionales fueron revisadas completamente.
- Se anunciaron los objetivos fiscales plurianuales.
- Los subsidios cuantiosos no focalizados han sido reducidos de manera sustancial y se están retirando.
- Se aumentaron los beneficios sociales, incluyendo los beneficios para la niñez, para el desempleo y pensiones.
- Se envió al Congreso una nueva ley del mercado de valores para desarrollar los mercados financieros y mejorar la gobernanza corporativa.
- Se implementó un plan de grandes inversiones en infraestructura con enfoque en las provincias del norte.
- Un programa de amnistía fiscal produjo la declaración de casi 20% del PIB en activos no declarados previamente en poder de residentes y recaudó ingresos fiscales extraordinarios del 1.6% del PIB.

Encuadro 1.1. Un vistazo a la historia económica de Argentina

Los ingresos per cápita en Argentina se encontraban entre los diez más altos del mundo hace un siglo, cuando eran del 92% del promedio de las 16 economías más ricas (Bolt and van Zanden, 2014^[4]). En la actualidad, los ingresos per cápita son el 43% de esas mismas 16 economías más ricas. Las exportaciones de alimentos inicialmente fueron la base de los altos ingresos de Argentina, pero la demanda extranjera se desplomó durante la Gran Depreciación y la caída relacionada en los ingresos arancelarios fue la raíz de la primera de una larga lista de crisis fiscales. La economía se tornó más enfocada al interior hacia 1930 cuando el país sufrió el primero de seis golpes militares durante el siglo XX.

Este enfoque interno continuó después de la 2ª Guerra Mundial, ya que las políticas contaron con la sustitución de importaciones para desarrollar la industria a expensas de la agricultura, nacionalizaciones y grandes empresas estatales, el aumento de poder de los sindicatos y la estricta regulación de la economía. La combinación de la protección al comercio y un sector significativo de propiedades estatales de alguna forma disminuyeron a mediados de la década de los 50, en una sucesión de breves gobiernos militares y civiles.

Sin embargo, la debilidad tanto de los balances externo y fiscal continuó durante la década de 1960 e inicios de los 70, lo cual produjo un desempeño inestable en el crecimiento y ciclos de inflación, incluyendo una primera hiperinflación en 1975. La dictadura militar de los 70 y el gobierno democrático de los 80 siguieron enfrentando dificultades con las crisis fiscales, generadas por ambiciones de gasto que excedían las utilidades y exacerbadas por las crisis de deuda de Latinoamérica a partir de 1982, y la falta de un sector de exportación competitivo después de décadas de industrialización basada en la sustitución de importaciones. El país cayó en una completa hiperinflación en 1989 y 1990. Entre 1970 y 1990, los ingresos reales per cápita cayeron en más del 20 por ciento.

Aunque la economía volvió a crecer después de 1990 en el contexto de menores aranceles de importación, inversión extranjera, un tipo de cambio fijo al dólar estadounidense y un descenso en la inflación, la volatilidad no disminuyó. La competitividad en las exportaciones se debilitó después de la crisis en Asia y la devaluación del real brasileño, y a finales de la década de los 90 la economía se enfrentaba a una grave recesión. Los crecientes desequilibrios fiscales generaron un impago de deuda en el año 2001 y el fin del tipo de cambio fijo. El efecto de empobrecimiento de la crisis se exacerbó a causa de la devaluación posterior que acabó con el ahorro doméstico. A pesar de las crisis recurrentes, el desempeño en el crecimiento de Argentina entre 1990 y 2010 le permitió comenzar un proceso de convergencia con el mundo desarrollado.

Fuente: OECD (2017^[3]), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en.

El Estudio Económico Multidimensional de Argentina (OECD, 2017^[3]) dio a conocer que en el 2016, el país experimentó un crecimiento real en cinco años de -0.2% en promedio. Además, el Banco Mundial reportó que en 2017, el país experimentó un ritmo de crecimiento de 2.9%, pero a inicios de 2018, Argentina enfrentó nuevas turbulencias fiscales de modo que en el segundo trimestre la economía comenzó a desacelerar (World Bank, 2018^[5]).

El Estudio Económico Multidimensional de Argentina (OECD, 2017^[3]) también informó que el tipo de cambio en 2016 era de 14.751 ARS/USD. No obstante, a finales del 2018 el dólar estadounidense duplicó el valor del peso argentino, reflejando las presiones externas sobre la economía (OECD, 2018^[6]). No obstante los efectos sobre el peso argentino, la eliminación de los controles políticos sobre el tipo de cambio durante el 2015 significaron un paso en la dirección correcta.

Los principales indicadores económicos como las tasas de interés, el déficit fiscal, las tasas de desempleo, etc. se han enfrentado a dificultades para reflejar mejores desempeños en los últimos años. Cada uno de ellos es desafiado por las presiones internacionales y el desempeño económico en su conjunto. Sin embargo, en la mayoría de ellos además de los impactos internacionales, la calidad de la regulación interna juega un papel relevante en el *status quo*.

Por ejemplo, el Estudio Económico Multidimensional de Argentina (OECD, 2017^[3]) señaló que la protección a los trabajadores con capacitación y seguro de desempleo en vez de regulaciones estrictas era una política más efectiva del mercado laboral. La evidencia empírica en Argentina sugiere que la negociación más descentralizada a nivel empresarial podría aumentar la productividad al reducir la rigidez y ser más efectiva en respuesta a los cambios en el mercado.

Por otra parte, la recaudación de impuestos en Argentina sigue siendo un sistema complicado e ineficiente, que obstaculiza la productividad y los incentivos a la inversión. Por ejemplo, a diferencia del IVA, el *impuesto sobre volumen de negocios de las provincias*, que se aplica en todas las etapas de la cadena de suministro, crea incentivos distorsionados para la integración vertical (debido a que no hay deducción en las primeras etapas) y levanta barreras de entrada entre provincias (ya que se aplican distintos impuestos de acuerdo con el origen de los bienes). El impuesto a las transacciones financieras genera otra distorsión en el sistema financiero, ya que se cobra en las transacciones bancarias con cheques y las cuentas de ahorro. Por ello, incentiva los pagos en efectivo y demora la inclusión financiera. (OECD, 2017^[3])

La integración de Argentina en la economía global sigue siendo lenta, ya que el comercio internacional fue en promedio de menos del 30% del PIB entre 2010 y 2016. Del lado de las importaciones, reduce la competencia en la economía local y de las exportaciones; limita los beneficios de la expansión del mercado como la creación de empleos, los flujos de divisas y la fortaleza de la moneda local. En este contexto, los impuestos a la exportación del 35% fueron una barrera al comercio, aumentaron los costos unitarios de mano de obra y generaron cargas administrativas. Además, Argentina reportó que la reducción de los aranceles de importación podría no solo producir una reducción en las cargas administrativas sino también un aumento en las exportaciones debido a la presencia de precios más competitivos. (OECD, 2017^[3])

La actividad comercial puede mejorarse a través de medidas de facilitación ya que pueden reducir potencialmente las cargas administrativas y eliminan las barreras a la entrada. Por ejemplo, las simplificaciones sobre los controles y aduanas fronterizas, la armonización de documentos electrónicos únicos y la consolidación de la información pueden promover el comercio internacional y el impacto sobre los indicadores clave como los niveles de tasas de interés y de tipo de cambio – la ventanilla única de comercio exterior o VUCE es un ejemplo de esta estrategia.

Los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) como porcentaje del PIB son bajos en comparación con los países miembros de la OCDE y las principales economías latinoamericanas como México, Brasil y Chile. Está demostrado que la IED puede promover la productividad a través de la transferencia de tecnología, el mejoramiento de las cadenas de suministro o las mejores prácticas en gestión. La atracción de IED, sin embargo, requiere enfrentar los desafíos relacionados con la infraestructura, el desarrollo de capital humano y la reducción en los límites de las inversiones extranjeras, entre otras reformas importantes. (OECD, 2017^[3])

Estos son algunos ejemplos de los retos que la economía argentina enfrenta actualmente, mismos que las reformas de políticas podrían ayudar a abordar. No obstante, un factor clave para desarrollar reformas de políticas es implementar una política regulatoria sólida. La política para asegurar la calidad en el marco regulatorio tiene el potencial de general e implementar reglas que cumplen con los objetivos de política, tales como la protección de los consumidores y el medio ambiente, impulsar la productividad y promover el crecimiento inclusivo, en tanto que se evitan los procesos gubernamentales que generan cargas para los ciudadanos y las empresas.

Referencias

- Bolt, J. and J. van Zanden (2014), “The Maddison Project: Collaborative research on historical national accounts”, *The Economic History Review*, Vol. 67/3, pp. 627-651. [4]
- Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019), *Administración Pública Nacional: Administración Central y Organismos Desconcentrados, Autoridades Superiores*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organiagramas/autoridadesapn.pdf>. [1]
- Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2019), *Administración Pública Nacional: Descentralizada y Entes del Sector Público Nacional, Autoirdades Superiores*, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organiagramas/apndescentralizados.pdf>. [2]
- OECD (2018), “Argentina”, in *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-1-4-en. [6]
- OECD (2018), *Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/countries/argentina/oecd-review-corporate-governance-soe-argentina.htm>. [7]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en. [3]
- World Bank (2018), *The World Bank in Argentina: Overview*, <https://www.worldbank.org/en/country/argentina/overview>. [5]

Capítulo 2. Políticas e instituciones para la política regulatoria en Argentina

En este capítulo se analiza el actual sistema jurídico e institucional del Gobierno de Argentina orientado a aplicar una política regulatoria, lo que incluye todas las declaraciones de política y programas que ayuden a poner en marcha la política de calidad regulatoria. Se describen también las políticas y prácticas seguidas por Argentina para implementar la cooperación regulatoria internacional.

Preliminares

Calidad regulatoria y política regulatoria

Las regulaciones pueden ejercer un efecto positivo o negativo sobre el desempeño de un sector económico o una economía. Una regulación específica puede abrir o cerrar mercados, fomentar la eliminación o la creación de monopolios, puede crear barreras de entrada o bien, reducir o impulsar los incentivos para la innovación o el emprendimiento. Por consiguiente, es importante revisar y mejorar el proceso que se sigue para emitir, poner en marcha y evaluar regulaciones, con el fin de garantizar que cumplan su propósito, que afronten con eficacia la problemática subyacente en materia de política, que los beneficios para la sociedad derivados de las regulaciones compensen con creces el costo, y que sus metas contribuyan al bienestar social y al crecimiento incluyente. Es decir, es importante que los gobiernos practiquen una política que promueva la calidad regulatoria (véase el encuadro 2.1).

Encuadro 2.1. ¿Qué es calidad regulatoria?

Alcanzar la “calidad regulatoria” consiste en mejorar el desempeño, la relación costo-eficacia y la calidad legal de las regulaciones y los trámites administrativos. En primer lugar, el concepto de calidad regulatoria abarca los procesos, esto es, la manera como se desarrollan y aplican las regulaciones. Es recomendable que dichos procesos sean compatibles con los principios de consulta, transparencia, rendición de cuentas y evidencia. En segundo lugar, el concepto de calidad regulatoria también cubre los resultados, por ejemplo, si las regulaciones son eficaces, eficientes, coherentes y sencillas. En la práctica, eso implica que las leyes y regulaciones deberán:

1. Atender objetivos de política claramente identificados y ser eficaces para lograrlos.
2. Ser claras, sencillas y prácticas para los usuarios.
3. Tener fundamentos jurídicos y empíricos sólidos.
4. Ser congruentes con otras regulaciones y políticas.
5. Producir beneficios que justifiquen los costos, considerando la distribución de efectos en la sociedad, y tomar en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales.
6. Implementarse de manera equitativa, transparente y proporcional.
7. Minimizar costos y distorsiones de mercado.
8. Promover la innovación mediante incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos.
9. Ser compatibles, en la medida de lo posible, con la competencia, el comercio y la facilitación de la inversión.

Fuente: OECD (2015^[1]) *OECD Regulatory Policy Outlook 2015 [Panorama de la Política Regulatoria de la OCDE 2015]*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>; OECD (1995), *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/128>.

La política regulatoria tiene como objetivo asegurar la calidad en esta materia. La política regulatoria responde a la permanente necesidad de garantizar que las regulaciones y los marcos regulatorios sean justificables, tengan buena calidad y cumplan su propósito. Como parte integral de una gobernanza pública eficaz, la política regulatoria ayuda a conformar la relación entre el Estado, los ciudadanos y las empresas. Una política regulatoria eficaz sustenta el desarrollo económico, así como el Estado de derecho, al ayudar a los responsables de formular políticas públicas a tomar decisiones fundamentadas sobre qué regular, a quién regular y cómo regular. Tiene una dimensión social y también una dimensión económica. La evaluación de los resultados en el área regulatoria brinda información a los responsables de formular políticas públicas sobre los éxitos, los fracasos y la necesidad de cambiar o ajustar las regulaciones de manera que sigan ofreciendo apoyo eficaz para alcanzar los objetivos de política pública (OECD, 2011^[2]).

Los países miembros de la OCDE, así como los no pertenecientes a la Organización, han reconocido la importancia de la política regulatoria. Este reconocimiento motivó a los países de la OCDE a desarrollar la “Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria” (OECD, 2015^[1]) (véase encuadro 2.2).

Encuadro 2.2. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria

La Recomendación establece las medidas que los gobiernos pueden y deberían adoptar para sustentar la implementación y el fomento de una reforma regulatoria sistémica para desarrollar regulaciones que cumplan con los objetivos de política pública y ejerzan un efecto positivo sobre la economía y la sociedad. Dichas medidas se incorporan en un ciclo integral de política en el cual las regulaciones se diseñan, examinan y evalúan *ex ante* y *ex post*, se modifican y se aplican en todos los niveles de gobierno, con el apoyo de las instituciones adecuadas.

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.

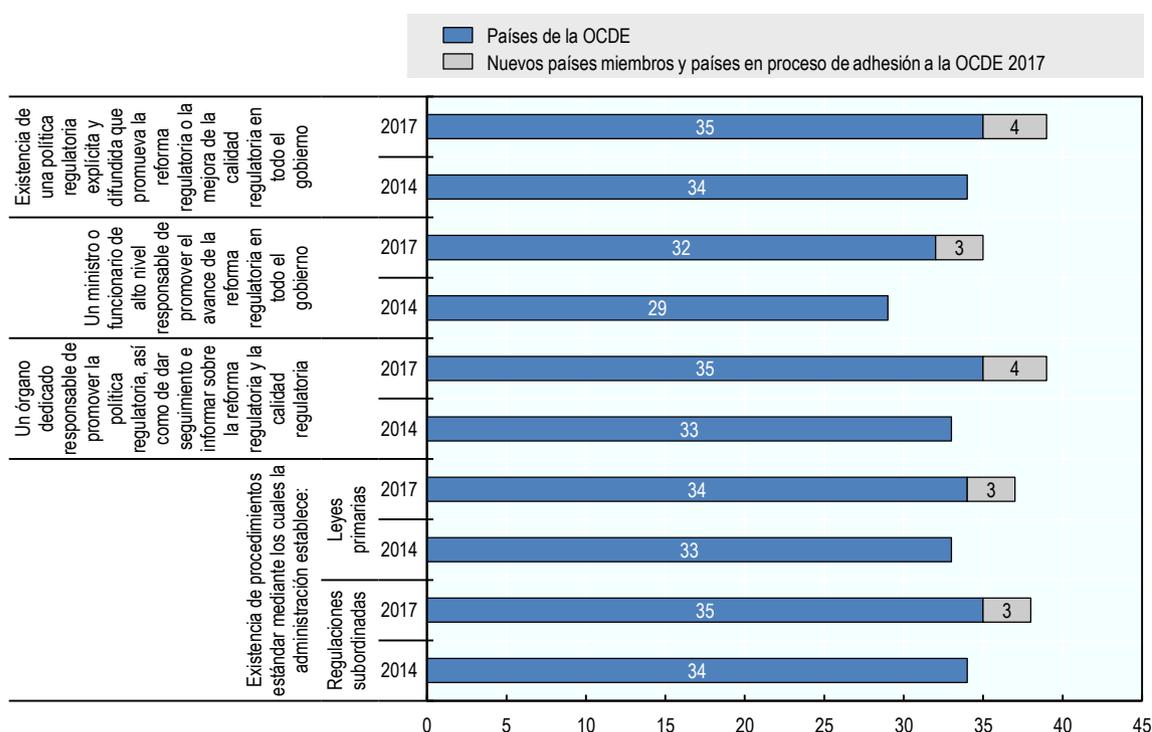
4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes
7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de intereses, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la eficacia de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que estas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Fuente: OCDE (2012^[3]), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.

Normativa e instituciones de política regulatoria: evidencia de los países miembros de la OCDE y los países en proceso de adhesión

Para que la política regulatoria se sostenga, es necesario que los gobiernos adopten y desarrollen los principios de política de calidad regulatoria dentro de su propio marco legislativo nacional. De hecho, los países de la OCDE, al reconocer esta necesidad, han demostrado un firme compromiso en principio con la gestión regulación mediante la amplia difusión de documentos de política regulatoria. De acuerdo con la más reciente y emblemática publicación *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, los países miembros de la OCDE y los países en proceso de adhesión¹ siguen invirtiendo en su enfoque de gobierno completo a la calidad regulatoria (gráfica 2.1). La gran mayoría ha adoptado una política regulatoria explícita que promueve la reforma regulatoria en todos los órdenes de gobierno o la calidad regulatoria (OECD, 2018_[4]).

Gráfica 2.1. Enfoque de gobierno completo en la calidad regulatoria y



Notas: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que en 2014 eran miembros de la OCDE y la Unión Europea. Los datos sobre los nuevos países miembros y los países en proceso de adhesión a la OCDE en 2017 incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania.

Fuente: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 and 2017 en OECD (2018_[4]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* [*OECD Panorama de la Política Regulatoria 2018*], <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

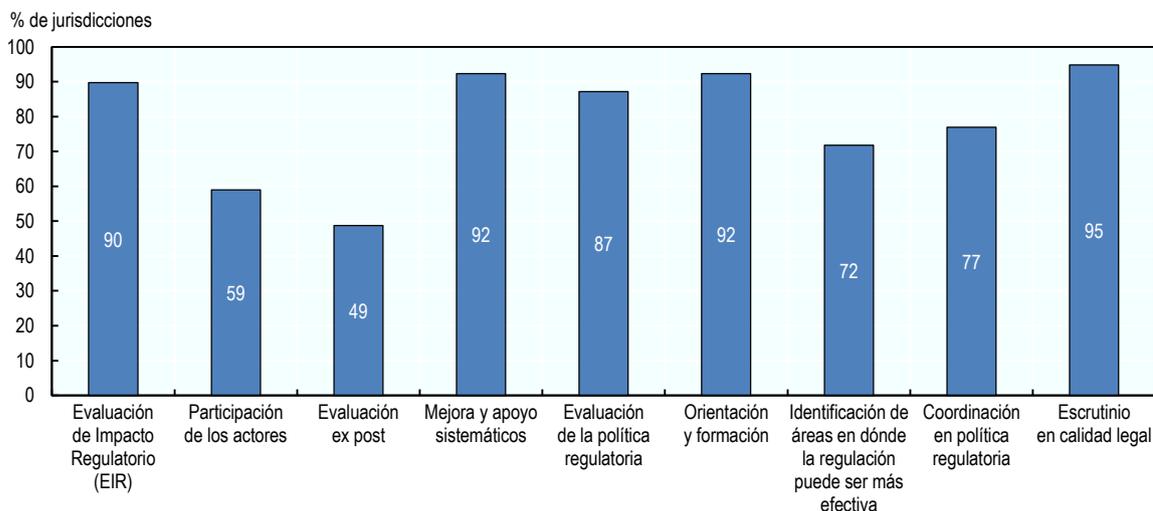
Además de tener una política explícita sobre calidad regulatoria, el Principio 3 de la Recomendación de 2012 convoca a los países a “establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación”. En la Recomendación de 2012 se define una amplia gama de funciones y tareas de supervisión institucional para promover la toma de decisiones de alta calidad basada en evidencias y

potenciar los efectos de la política regulatoria. Algunas de estas tareas y funciones son las siguientes: procurar el control de calidad; examinar el potencial para que la regulación sea más efectiva; contribuir al mejoramiento sistemático de la aplicación de política regulatoria; coordinar; brindar capacitación y guía, así como estrategias para mejorar el desempeño en materia regulatoria (OECD, 2018_[4]).

Dichas funciones no necesariamente deberán corresponder a una sola institución u organismo. De hecho, los países reportan un amplio conjunto de organizaciones responsables de las diversas funciones de supervisión establecidas en la Recomendación de 2012 ubicadas en diferentes áreas de la administración. La publicación *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* contiene claras señales de que los países invierten en supervisión de las regulaciones, de conformidad con el Principio 3 de la Recomendación de 2012 (OECD, 2018_[4]) (véase gráfica 2.2).

En la gráfica 2.2 se muestra que todas las jurisdicciones cubiertas informaron que cuentan con organismos que desempeñan por lo menos una de las funciones de supervisión regulatoria identificadas en la Recomendación de 2012. En particular, casi todos los países tienen un organismo establecido responsable del control de calidad del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). El control de calidad de la participación de los actores y la evaluación ex post, aunque no es común, es menos generalizado (59% de los organismos reportan que cuentan con un órgano responsable de supervisar la participación de los actores y menos de la mitad de las jurisdicciones tienen un órgano responsable del control de calidad de la evaluación ex post). Del mismo modo, solo cerca de tres cuartos de los países han establecido a un órgano responsable de identificar áreas en las que podría aumentarse la eficacia de la regulación y de coordinar la política regulatoria (gráfica 2.2).

Gráfica 2.2. Cobertura de las funciones de supervisión regulatoria en los países



Nota: Esta gráfica se basa en información disponible sobre todos los países de la OCDE, así como sobre Colombia, Costa Rica, Lituania y la Unión Europea.

Fuente: Survey questions on regulatory oversight bodies; Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, en OECD (2018_[4]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Panorama de la Política Regulatoria de la OCDE 2018]*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

En el resto del capítulo se analiza el mecanismo jurídico e institucional actual del Gobierno de Argentina orientado a adoptar una política regulatoria, que incluye toda declaración y programa de política que ayude a poner en marcha la política de calidad regulatoria.

Instrumentos jurídicos para la promoción e implementación de la política regulatoria en Argentina

En esta sección se identifican los principales instrumentos jurídicos del gobierno nacional de Argentina que establecen disposiciones y elementos que concuerdan con una política regulatoria. Se proporciona una breve descripción de cada instrumento, pues en los capítulos sobre los temas se incluyen análisis más detallados. En el anexo 2.a se incluye una lista más completa de los instrumentos jurídicos relacionados con la política regulatoria en Argentina.

Constitución de la Nación Argentina

La Constitución de la Nación Argentina establece la naturaleza del gobierno nacional de Argentina, que adopta la forma representativa republicana federal. Establece también la forma en la que el país deberá administrarse, previendo la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y describiendo sus funciones, su conformación y sus facultades. El Poder Legislativo se compone de dos Cámaras, la de Diputados de la Nación y la de Senadoras de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. El Poder Ejecutivo es desempeñado por el Presidente de la Nación Argentina. El Poder Judicial es ejercido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina y por los demás tribunales inferiores. De igual manera, la Constitución determina los diferentes niveles de gobierno: el Gobierno Nacional o Federal, el Gobierno Provincial y el Gobierno Municipal. En su carácter de ley suprema, la Constitución establece los derechos fundamentales.

Ley de Procedimiento Administrativo

La Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 19.549) rige los procedimientos que debe aplicar la administración centralizada y descentralizada, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad. Por ejemplo, la ley define los lineamientos generales de los actos administrativos, como los periodos de los procedimientos, los plazos de prescripción y sus excepciones; establece los requisitos esenciales del acto administrativo y el proceso de impugnación judicial.

Un aspecto importante de la ley es la declaración de los principios de los trámites gubernamentales: celeridad, economía, sencillez y eficacia.

Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública

La Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública tiene el objetivo de garantizar el acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Los fundamentos de la ley descansan en los principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad del acceso, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, facilitación y buena fe.

Por consiguiente, la ley considera pública toda la información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien la administración pública central y los organismos descentralizados; el Poder Legislativo; el Poder Judicial; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura; las empresas y sociedades del Estado; los concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos; los partidos políticos y los sindicatos, entre otros.

Para velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente ley, se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública, como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional.

Asimismo, la ley define los canales y procedimientos de comunicación con las instituciones públicas para solicitar información o presentar reclamos.

Ley de Firma Digital

El objeto de la Ley 25.506 de Firma Digital es el reconocimiento formal y la promoción del uso de la firma electrónica y de la firma digital, así como el reconocimiento de su eficacia jurídica. La ley hace referencia a los certificados digitales, que son documentos firmados digitalmente por un certificador.

La ley establece también la organización institucional de la política de firma digital y los organismos con atribuciones, responsabilidades y derechos otorgados en la ley, como la Jefatura de Gabinete de Ministros, que es la autoridad de aplicación de la ley. La Comisión Asesora para la Infraestructura de Firma Digital es el organismo responsable de emitir recomendaciones sobre los estándares tecnológicos, un sistema de registro de los certificados digitales, el resguardo físico de la información, entre otros. Por otra parte, el certificador licenciado es la persona o ente que expide certificados digitales.

Decreto de Buenas Prácticas en Materia de Simplificación

El Gobierno de Argentina publicó el Decreto 891/2017: Apruébanse las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación, como un primer esfuerzo para promover una base transversal de herramientas para la simplificación administrativa dentro de la administración pública. En el decreto se reconoce la necesidad de desarrollar prácticas de simplificación para reducir las cargas, mejorar la eficacia y la calidad en la prestación de servicios públicos. El decreto incluye disposiciones generales sobre prácticas de simplificación y otras herramientas de gestión regulatoria como la mejora continua de procesos, la evaluación de la implementación de normas, la participación ciudadana, el gobierno digital, la medición de costo-beneficio, el silencio positivo, la creación de registros y la comunicación eficiente entre los organismos del Sector Público Nacional.

El decreto es, en esencia, una declaración de la necesidad de implementar herramientas de gestión regulatoria en el seno del gobierno, pero sin precisar su aplicación y su supervisión. En el decreto se presenta una breve descripción de las herramientas, sin desarrollarlas ni brindar lineamientos para su aplicación.

Decreto Desburocratización y Simplificación

El Decreto 27/2018 de Desburocratización y Simplificación de trámites se expidió con el propósito de derogar y sustituir artículos específicos de regulaciones y normas en Argentina. El objetivo era permitir al gobierno responder a las demandas de los ciudadanos y las empresas de manera eficiente y más rápida.

Las diversas modificaciones contenidas en el decreto abarcan a sociedades, puertos, energía, agroindustria, acceso al crédito, derechos del consumidor, transporte, propiedad industrial, gestión documental electrónica, promoción del trabajo, administración de los bienes públicos del Estado, obras de arte, entre otros.

Este instrumento se expidió como un decreto de urgencia mediante una orden ejecutiva que debía ser ratificada por el Congreso de la Nación. Como respuesta, el Congreso publicó en 2018 tres leyes en sustitución del decreto: la Ley 27.444 Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo de la Nación, la Ley 27.445 Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo de Infraestructura y la Ley 27.446 Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional.

Decreto Lineamientos para la Redacción y Producción de Documentos Administrativos. Aprobación

Los Lineamientos para la Redacción y Producción de Documentos Administrativos se publicaron en el Decreto 336/2017. Estos breves lineamientos se centran sobre todo en el formato que deberán adoptar los documentos públicos. Por ejemplo, proporcionan algunas indicaciones sobre estilo al hacer referencia a inmuebles o propiedades públicas, nombres de funcionarios e instituciones públicas, etc. Los lineamientos incluyen direcciones para trámites, mensajes para proyectos de ley, actos administrativos, entre otros.

Plan de Modernización del Estado. Aprobación

En el Decreto 434/2016, Plan de Modernización del Estado, el Presidente de Argentina aprobó y publicó el plan de modernización de la administración central, los organismos descentralizados y las entidades autárquicas, así como las empresas y sociedades del Estado.

El objetivo del plan es constituir una administración pública orientada al servicio del ciudadano de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y calidad. El objetivo del plan de modernización se deriva del diseño de organizaciones públicas flexibles orientadas a la gestión por resultados.

El plan está estructurado en cinco ejes:

- Tecnología y Gobierno Digital.
- Gestión Integral de los Recursos Humanos
- Gestión por Resultados y Compromisos Públicos.
- Gobierno Abierto e Innovación Pública.
- Estrategia País Digital.

La coordinación de la ejecución de las acciones que deriven del plan se encomiendan a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Secretaría de Gobierno de Modernización (antes Ministerio de Modernización), que debe ejecutar todas las acciones que deriven del plan y fomentar su adhesión por parte de los gobiernos provinciales y municipales, así como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, la Secretaría de Gobierno de Modernización debe elaborar los documentos de detalle de implementación del plan, los manuales de procedimientos para la aplicación de los ejes e instrumentos que lo integran, y realizar acciones de difusión y capacitación vinculadas a estas tareas.

El plan planteó la política general para el objetivo de gobierno electrónico de tener un gobierno sin papeles, en el cual todos los procesos se basen en herramientas TIC. Esta política benefició a los ciudadanos y a las empresas mediante la reducción de cargas administrativas al permitirles entregar o recibir información sobre permisos y licencias del gobierno.

A partir de este plan se expidieron otros instrumentos jurídicos orientados a implementar un Sistema de Gestión Documental Electrónico (mediante el Decreto 561/2016) o poner en marcha Trámites a Distancia (Decreto 1.063/2016) y Tramitación digital, completa, remota, simple, automática e instantánea (Decreto 733/2018). Estos y otros instrumentos relacionados con la política de gobierno electrónico de Argentina se abordan en el Capítulo 4.

Decreto 894/2017: Apruébase el texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos

El Gobierno argentino actualizó el Decreto de Procedimientos Administrativos en noviembre de 2017. Puesto que la Ley de Procedimiento Administrativo data de 1972, no incluye muchos de los adelantos tecnológicos de años recientes; en especial, no toma en cuenta todo el trabajo de digitalización realizado por el gobierno federal en los últimos dos años.

El nuevo instrumento incluye el uso de herramientas tecnológicas en la administración pública y requiere que los entes centralizados y descentralizados de la administración pública utilicen archivos digitales por medio del Sistema de Gestión Documental Electrónica; también alienta a los ministros, secretarios y órganos directivos de entes descentralizados a promover el uso de este sistema por parte de las instituciones, entes y organizaciones ubicados por debajo de ellos en la jerarquía administrativa.

Decreto 1.172/2003: Acceso a la Información Pública, que contiene los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas

Las audiencias públicas constituyen una de las vías más comunes de contar con la participación de los actores en el proceso regulatorio. El decreto establece las reglas que deberán seguir las organizaciones, entes, empresas e instituciones que pertenecen al poder Ejecutivo del gobierno. Incluye una descripción de las características que deberían tomarse en cuenta en una audiencia pública, así como el alcance de los comentarios y opiniones de partes interesadas. Además, el decreto especifica las capacidades y obligaciones del presidente de la audiencia pública y revisa los requisitos legales que la institución organizadora debe cubrir en cada etapa de la audiencia.

Decreto 1.172/2003 que contiene el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas

El decreto también incluye el Reglamento para la Elaboración Participativa de Normas. Este instrumento aumenta la participación pública en la elaboración de normas que el Poder Ejecutivo del gobierno presenta al poder Legislativo. Cabe mencionar que, como sucede en las audiencias públicas, los comentarios y opiniones expresados por las partes interesadas, bien sea de manera formal o informal (por correo) no son vinculantes. Si las instituciones que llevan a cabo la consulta incluyen opiniones o propuestas de las partes interesadas en la versión final de la regulación, debe registrarlos en el expediente de la consulta.

Decreto 1.172/2003 que contiene el Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos

El decreto se refiere a las reuniones abiertas que los reguladores de los servicios públicos deben sostener. Como ocurre en los reglamentos antes descritos, el que cubre las reuniones abiertas especifica los requisitos, los participantes y los procedimientos que deben seguirse para garantizar una consulta válida. También describe tres tipos de reuniones además de las regulares: las reuniones urgentes, las secretas y las nulas. Dichas reuniones son particularmente importantes para los reguladores económicos ya que están sujetas a cambios repentinos en el entorno económico o manejan información delicada.

Principales organismos gubernamentales de promoción y aplicación de política regulatoria

En esta sección se describen los principales organismos gubernamentales responsables de promover y aplicar políticas dirigidas a poner en marcha y fomentar la calidad regulatoria en el seno del Gobierno nacional de Argentina. En el anexo 2.b se incluye una lista más completa de las instituciones gubernamentales relacionadas con la política regulatoria en Argentina.

Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación

La Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación (SLyT) es un elemento central del gobierno. De conformidad con el Decreto 78/2000, una de sus principales funciones es analizar los proyectos de leyes primarias y reglamentos subordinados que requieran la aprobación del Presidente o de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esto incluye las leyes pre aprobadas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de Argentina.

La SLyT lleva a cabo una función de custodio, pues tiene la facultad de devolver o reelaborar los instrumentos jurídicos que no se ajusten a la normativa vigente. Sin embargo, dicha función se restringe formalmente a los proyectos sujetos a aprobación del Presidente o de la Jefatura de Gabinete.

Cuando una legislación o regulación entra en vigor de manera oficial, y de así encomendarlo la Superioridad, la SLyT se encarga también de redactar los anteproyectos de decretos reglamentarios u otros instrumentos jurídicos correspondientes.

Algunas otras relevantes funciones de la SLyT son las siguientes:

- Prestar asesoramiento jurídico en los casos en que la Jefatura de Gabinete u otro organismo de las áreas de la Presidencia de Argentina que no cuenten con servicio específico propio tenga que intervenir de conformidad con la normativa vigente.
- Analizar los anteproyectos de regulaciones o elaborar anteproyectos a los organismos de la Administración Pública Nacional que lo soliciten.

En el último caso, la SLyT es consultada con periodicidad por otros organismos, pero de ninguna manera se encarga de revisar todo el flujo de regulaciones emitidas por la administración pública de Argentina. En estos casos, la opinión de la SLyT no es vinculante, aunque, en la práctica, los ministerios y organismos que solicitan el asesoramiento y el apoyo de la SLyT rara vez se desvían de la orientación que reciben.

En la práctica la SLyT es una comprometida promotora de las herramientas de gestión regulatoria. Por ejemplo, se informó que los directivos de la SLyT suelen identificar qué organismos o ministerios cumplen con las disposiciones establecidas en el Decreto 891/2017 Buenas Prácticas en Materia de Simplificación o las desestiman, y comunican sobre este desempeño en las reuniones de gabinete o de alto nivel. La SLyT también se encarga de coordinar el trabajo que permitió publicar el Decreto 27/2018 de Desburocratización y Simplificación, que representó un ejercicio de evaluación ex post de la regulación de Argentina (véase el Capítulo 4). También trabaja en conjunto con la Secretaría de Gobierno de Modernización (antes Ministerio de Modernización) para abogar por la política de gobierno electrónico que se propone tener trámites gubernamentales sin soporte papel que incluyan los procesos y trámites internos para empresas y ciudadanos. Todas estas actividades son llevadas a cabo por la SLyT sin un mandato legal explícito de hacerlo.

Secretaría de Gobierno de Modernización (antes Ministerio de Modernización)

La Secretaría de Gobierno de Modernización se creó como Ministerio por el Decreto 13/2015 y más tarde se cambió a Secretaría mediante el Decreto 801/2018. En el área de mejora de los procesos gubernamentales, tiene las funciones siguientes (Decreto 13/2015):

- Intervenir en la definición de estrategias y estándares sobre tecnologías de información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información de la Administración Nacional.
- Diseñar, coordinar e implementar la incorporación y mejoramiento de los procesos, tecnologías, infraestructura informática y sistemas y tecnologías de gestión de la Administración Pública Nacional.
- Proponer diseños en los procedimientos administrativos que propicien su simplificación, transparencia y control social y elaborar los desarrollos informáticos correspondientes.
- Actuar como Autoridad de Aplicación del régimen normativo que establece la infraestructura de firma digital para el sector público nacional.
- Intervenir en el desarrollo de sistemas tecnológicos con alcance transversal o común a los organismos y entes de la Administración Pública Nacional, Centralizada y Descentralizada.

En lo que respecta al área de política regulatoria, la Secretaría de Gobierno de Modernización se encarga de uno de los programas emblemáticos del actual Gobierno argentino, cuyo objetivo es mejorar y simplificar los procesos gubernamentales de todo tipo mediante la digitalización, tanto interna como externa, incluidos los trámites que realizan las empresas y los ciudadanos². Para este fin, la Secretaría de Gobierno de Modernización supervisa que los ministerios y los organismos cumplan con las obligaciones de digitalización, entre ellas la obligación de que todos los nuevos trámites para empresas y ciudadanos “nazcan digitalmente”. Por consiguiente, además de la obligación de aplicar la política de gobierno electrónico, la Secretaría de Gobierno de Modernización también interviene de manera importante en el proceso de expedición de nuevas regulaciones, pues actúa como “custodio” para garantizar la creación electrónica de trámites realizados por empresas y ciudadanos.

Ministerio de Producción y Trabajo

En el Ministerio de Producción y Trabajo opera la Secretaría de Simplificación Productiva. En términos generales, el objetivo de la Secretaría es promover e instaurar el uso de herramientas de gestión regulatoria para impulsar la calidad de las regulaciones que afectan las actividades productivas. Entre las herramientas que promueve se encuentran la evaluación ex ante y ex post de los proyectos de regulación, así como las estrategias de simplificación administrativa y participación de los actores. En el Decreto 174/2018 Apruébase el Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría se especifican algunas de estas funciones:

- Asistir al Ministro de Producción y Trabajo en la formulación de políticas, propuestas, implementación, evaluación, revisión integral de los marcos regulatorios y control de los procesos y trámites que afectan al sector productivo, a la industria, al comercio y a la inversión, directa o indirectamente.
- Coordinar acciones con las dependencias del Sector Público Nacional, a fin de simplificar normas y procesos en el marco de las competencias Ministeriales, que afectan en cargas o costos al sector productivo obstaculizando el emprendimiento, la inversión, la producción, la competitividad y el comercio.
- Diseñar y ejecutar programas de asistencia técnica y/o financiera orientados a organismos nacionales, provinciales y locales para la implementación de medidas de simplificación de trámites que afectan al sector productivo.
- Promover políticas públicas transversales al Sector Público Nacional y a los sectores provincial, municipal o local, protegiendo la interacción estratégica entre el Estado y la matriz productiva, destinadas a integrar a todos los niveles de gobierno en una única política de simplificación de trámites para el sector productivo.
- Promover la aplicación del Decreto 891/17 de Buenas Prácticas en Materia de Simplificación y de estándares internacionales en materia de simplificación y desburocratización de los trámites relacionados con el sector productivo, a fin de maximizar el crecimiento económico y facilitar la competitividad y desarrollo productivo del país.

El Ministerio de Producción y Trabajo (MPT) ha puesto en operación un programa para implementar el análisis de impacto regulatorio para los proyectos de normas regulatorias que las oficinas y unidades pertenecientes a dicho Ministerio emitirán. La Resolución Administrativa 229/2018 del Ministerio de Producción obliga a estas unidades a remitir a la Secretaría de Simplificación Productiva una evaluación ex ante que emita opinión respecto de los proyectos de normas regulatorias que generen o impliquen cargas y/o costos a los administrados, y una “comunicación fehaciente” junto con el proyecto. A su vez, la Secretaría examina la comunicación y emite una opinión en la que define qué elementos del Decreto 891/2017 de Buenas Prácticas en Materia de Simplificación se cubren y cuáles requieren perfeccionarse (véanse mayores detalles en el capítulo 3).

Si bien la Secretaría de Simplificación Productiva no tiene las facultades legales para bloquear los proyectos de regulación del MPT debido a la divergencia con los criterios de calidad regulatoria, en los primeros meses de operación del programa, las unidades y agencias del MPT siguieron sus recomendaciones.

Por otra parte, la Dirección de Reglamentos Técnicos y Promoción de la Calidad lleva a cabo el diseño, el seguimiento y la evaluación de impacto de los reglamentos técnicos y promoción de la calidad dirigidos a aumentar la competitividad, con el fin de ejercer un control estratégico adecuado de su instrumentación.

A este respecto, el 31 de julio de 2018, se publicó en el Boletín Oficial la Resolución 299/2018, la cual establece el proceso para elaborar, revisar y adoptar reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad. Dicha resolución es vinculante para las unidades del Ministerio de Producción y Trabajo (MPT) y sus organismos desconcentrados y descentralizados; la Dirección de Reglamentos Técnicos y Promoción de la Calidad de la Subsecretaría de Comercio Interior de la Secretaría de Comercio es responsable de la elaboración y revisión de estos instrumentos.

La Resolución se expidió para cumplir con las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, con el fin de implementar políticas vinculadas a la promoción de calidad y conformidad técnicas orientadas a mejorar la competitividad de los países miembros.

En el Capítulo 4 se describen las actividades emprendidas por el MPT en materia de simplificación de los trámites que afectan a los sectores productivos.

Cuerpo de Abogados del Estado

La Ley 12.954 de Creación del Cuerpo de Abogados del Estado estableció dicha agrupación. Una de sus principales funciones es ofrecer asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo y a todos los organismos de la Administración Pública Nacional, así como su defensa ante los tribunales. El Cuerpo de Abogados es dirigido por el Procurador del Tesoro y representa a un grupo de funcionarios públicos especializados en leyes y litigios, con reglas específicas de contratación, formación y desempeño.

Con respecto a la política regulatoria, el Cuerpo de Abogados del Estado tiene la obligación de realizar estudios profesionales para mejorar las leyes y las regulaciones en vigor en la administración pública.

Políticas y prácticas de cooperación regulatoria internacional en Argentina

Los mecanismos de multinivel de coordinación se orientan a fomentar la calidad de la regulación y a evitar duplicaciones, tanto en el ámbito regional como en el internacional. En las décadas pasadas se ha observado una rápida globalización de la actividad económica que cambió considerablemente las perspectivas de las economías mundiales. La globalización ha afectado a los países y a la vida cotidiana de sus ciudadanos y empresas. El surgimiento paulatino de una economía abierta, dinámica y globalizada demostró la importancia de la internacionalización de las reglas como tema fundamental. A medida que los países se conectan cada vez más entre fronteras, han surgido marcos regulatorios regionales y multilaterales en un contexto de creciente internacionalización de flujos de productos, servicios, capital y personas (OECD, 2013^[5]; OECD, 2016^[6]).

Los gobiernos pueden aumentar al máximo los beneficios de la globalización al eliminar divergencias y obstáculos regulatorios innecesarios, y garantizar una mayor coordinación de los objetivos regulatorios. La Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012 de la OCDE reconoce que los países pueden aprender de la experiencia internacional. Por consiguiente, el Principio 12 de la Recomendación declara:

“Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.”

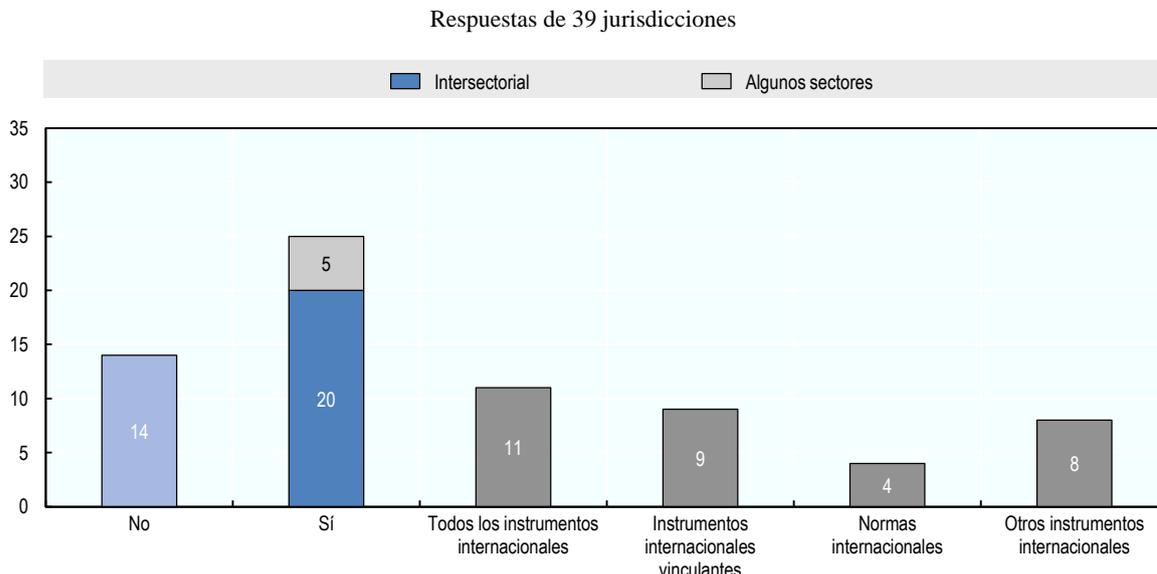
La OCDE destaca las diferentes maneras en las que un país puede atender la cooperación regulatoria (OECD, 2013^[5]). Los países pueden tomar medidas unilaterales para evitar divergencias regulatorias, en particular en lo referente a su procedimiento de formulación de reglas interno, por ejemplo, al considerar normas extranjeras e internacionales al elaborar las nacionales, evaluar el impacto internacional en los procedimientos de análisis de impacto regulatorio (AIR) o involucrar a actores extranjeros en los avances en asuntos regulatorios. Se trata de un paso fundamental hacia la calidad y la coherencia regulatorias, que puede facilitar el desarrollo de enfoques de cooperación regulatoria internacional (CRI) más ambiciosos. La CRI también brinda una oportunidad a los países de desarrollar funciones e instrumentos regulatorios comunes con sus pares, bien sea mediante la participación en marcos de cooperación bilateral, regionales o multilaterales.

Los instrumentos internacionales³ pueden servir como base para formular nuevas regulaciones, con miras a armonizar los enfoques con los de otros países. En particular, suele recomendarse adoptar normas internacionales en las regulaciones internas para reducir obstáculos innecesarios al comercio en el momento de elaborar nuevas regulaciones. En los países de la OCDE, los requisitos legales para considerar instrumentos internacionales al elaborar nuevas leyes y regulaciones son bastante comunes (véase gráfica 2.3). De hecho, la consideración de estándares internacionales, sobre todo en la legislación interna, tiene un importante potencial de reducir costos del comercio internacional, y sustenta la armonización de las especificaciones técnicas de productos en todos los mercados de exportación (OECD, 2017^[7]).

La legislación argentina no establece un requisito legal para que los reguladores tomen en consideración instrumentos internacionales al formular nuevas regulaciones nacionales o modificar las vigentes. Ello puede deberse a que se carece de una estrategia horizontal sobre política regulatoria que incluya a la CRI. Sin embargo, algunos organismos específicos, como el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) tienen el mandato de considerar normas internacionales al desarrollar reglamentos técnicos.

La colaboración con actores extranjeros puede poner en evidencia efectos de los proyectos de regulación sobre el comercio, los cuales no habían sido. En concreto, las notificaciones de proyectos de regulación a los foros internacionales pueden informar a gobiernos y partes interesadas del extranjero de la existencia de nuevos proyectos. Esto ocurre en particular con el marco de transparencia establecido de conformidad con la Organización Mundial de la Salud, bajo los acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF). Ambos acuerdos requieren que los miembros de la OMC notifiquen a otros miembros de los proyectos de regulaciones obligatorias que puedan afectar de manera importante al comercio y que no se basan en normas internacionales.

Gráfica 2.3. Número de jurisdicciones con un requisito formal de considerar instrumentos internacionales en la elaboración de normas (izquierda) y los tipos de instrumentos considerados (derecha)



Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 35 países miembros de la Organización, la Unión Europea y tres países en proceso de adhesión.

Fuente: Results from the 2017 Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) Survey en OECD (2018^[4]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

El Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina es responsable de notificar sobre proyectos de medidas al Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) notifica a la OMC, la cual abre la oportunidad de recibir retroalimentación de sus miembros o de partes interesadas. Los comentarios se incorporan en los proyectos de reglamentos técnicos, de ser aplicables (véase cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Número de notificaciones periódicas desde 2010

Año de notificación	WTO-TBT	WTO-SPS
2017	18	8
2016	13	14
2015	12	4
2014	1	4
2013	8	11
2012	11	10
2011	7	15
2010	2	7

Fuente: WTO (2018^[8]), *Regular TBT Notifications - Technical Barriers to Trade*, <http://tbtsims.wto.org/en/Notifications/Search?ProductsCoveredHSCodes=&ProductsCoveredICSCodes=&DoSearch=True&ExpandSearchMoreFields=False&NotifyingMember=Argentina&DocumentSymbol=&DistributionDateFrom=01%2F01%2F1995&DistributionDateTo=31%2F12%2F2017&Search>; WTO (2018^[9]), *Search Notifications - Sanitary and Phytosanitary*, <http://spsims.wto.org/en/Notifications/Search?DoSearch=True&NotifyingMember=Argentina&NotificationFormats=1&NotificationFormats=7&NotificationFormats=200&NotificationFormats=201&NotificationFormats=202&NotificationFormats=203&NotificationFormats=8&Notific>.

Argentina participa en iniciativas de cooperación, bien sean bilaterales, regionales o multilaterales. Por ejemplo, en el ámbito internacional, Argentina contribuye a la Organización Internacional del Trabajo, a la Organización Mundial de la Salud y a la Organización Internacional para la Normalización (ISO), por nombrar algunas. Los entes reguladores argentinos también participan directamente en redes transgubernamentales de reguladores, como la Organización Internacional de Comisiones de Valores o la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

Argentina participa activamente en el ámbito regional, impulsada por objetivos como la facilitación del comercio y la integración económica (véase cuadro 2.2). En particular, participa en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y encabeza la comisión de normas técnicas que emprende iniciativas para armonizar las regulaciones. El MERCOSUR es un acuerdo multilateral de comercio entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia (MERCOSUR, 2018_[10]). El acuerdo se firmó en 1991 y entró en vigor el 1 de enero de 1995. De acuerdo con el Protocolo de Ouro Preto: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”. El MERCOSUR cuenta con normativas regionales para implementar mecanismos orientados a promover que se desarrollen reglas internas con base en las normativas regionales aprobadas (véanse las Decisiones 023/2000 y 035/2008 del MERCOSUR).

La cooperación económica de Argentina en todo el mundo tiene lugar sobre todo por medio del MERCOSUR, el cual ha celebrado acuerdos con otros países de América Latina, por ejemplo, Chile, Colombia, México, Perú, Bolivia, y en otras regiones como Egipto e India (FTIS, 2018_[11]), y en la actualidad negocia un acuerdo de comercio con la Unión Europea (EC, 2018_[12]).

Cuadro 2.2. Panorama de organizaciones internacionales a las que pertenece Argentina

Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS)
Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)
Comisión Electrotécnica Internacional (CEI)
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal - Secretaría del Ozono (OZONE)
Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC)
Federación Internacional de Contadores (IFAC)
Fondo Monetario Internacional (FMI)
Foro Internacional de Acreditación (IAF)
Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM)
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
Organización Hidrográfica Internacional (OHI)
Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Organización Internacional para la Normalización (ISO)
Organización Marítima Internacional (OMI)
Organización Meteorológica Mundial (OMM)
Organización Mundial de Aduanas (OMA)
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)

Organización Mundial de la Salud (OMS)
Organización Mundial de Salud Animal (OIE)
Organización Mundial del Comercio (OMC)
Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)
Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

Nota: Si bien esta lista no es exhaustiva, presenta el panorama de las principales organizaciones internacionales en las que Argentina participa y que pueden afectar la regulación nacional.

Notas

- ¹ En ese momento los países en proceso de adhesión eran Colombia, Costa Rica y Lituania.
- ² En el capítulo 4 se presentan en detalle estas actividades y la normativa que las sustenta. En la sección previa se mencionan también algunos de los instrumentos jurídicos.
- ³ Para fines de este estudio, los instrumentos internacionales cubren requisitos jurídicamente vinculantes diseñados para ser de carácter directamente vinculante para los Estados miembros e instrumentos no vinculantes en términos jurídicos (incluidas normas técnicas) a los que puede otorgarse valor vinculante al incorporarlos en la legislación interna o reconocerlos en instrumentos de derecho internacional. Por consiguiente, este concepto amplio abarca, por ejemplo, tratados, decisiones jurídicamente vinculantes, recomendaciones no vinculantes en términos jurídicos, tratados o leyes modelo, declaraciones y estándares internacionales voluntarios.

Referencias

- EC (2018), *Mercosur - Trade*, European Commission, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>. [12]
- FTIS (2018), *SICE: Countries: Argentina: Trade Policy Documents*, http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/ARGAgreements_e.asp. [11]
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s.f.), *Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>. [14]
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (s.f.), *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, https://www.gba.gob.ar/boletin_oficial/noticias. [15]
- MERCOSUR (2018), *Mercosur*, <http://www.mercosur.int/>. [10]
- OECD (2019), *Digital Government Review of Argentina: Accelerating the Digitalisation of the Public Sector - Key Findings*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018.pdf>. [18]

- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2018), *Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, OECD, Paris, [19]
<http://www.oecd.org/countries/argentina/oecd-review-corporate-governance-soe-argentina.htm>.
- OECD (2017), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, OECD Publishing, Paris, [7]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en>.
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, [16]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en.
- OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, [6]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, [5]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en>.
- OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, [3]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (1995), *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD, Paris, [17]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/128>.
- Presidencia de la Nación Argentina (2018), *Infoleg – Información Legislativa y Documental*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, [13]
<http://www.infoleg.gob.ar/>.
- Rodrigo, D. (2016), *Capacidades para la Gestión Regulatoria en Argentina*. [20]
- WTO (2018), *Regular TBT Notifications - Technical Barriers to Trade*, [8]
<http://tbts.wto.org/en/Notifications/Search?ProductsCoveredHSCodes=&ProductsCoveredI CSCodes=&DoSearch=True&ExpandSearchMoreFields=False&NotifyingMember=Argentina&DocumentSymbol=&DistributionDateFrom=01%2F01%2F1995&DistributionDateTo=31%2F12%2F2017&Searc>.
- WTO (2018), *Search Notifications - Sanitary and Phytosanitary*, [9]
<http://spsims.wto.org/en/Notifications/Search?DoSearch=True&NotifyingMember=Argentina&NotificationFormats=1&NotificationFormats=7&NotificationFormats=200&NotificationFo rmats=201&NotificationFormats=202&NotificationFormats=203&NotificationFormats=8&N otific>.

Anexo 2.A. Instrumentos jurídicos relacionados con la política regulatoria en Argentina

**Cuadro Anexo 2.A.1. Instrumentos jurídicos relacionados
con la política regulatoria en Argentina**

Instrumento Jurídico (nombre)	Fecha de publicación o última actualización	Vínculo web
Constitución de la Ciudad de Buenos Aires	Octubre 1996	https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/s/in/normapop09.php
Decisión Administrativa 313/2018: Apruébase la Estructura Organizativa de Primer Nivel Operativo del Ministerio de Producción	Marzo 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307800/norma.htm
Decisión Administrativa 692/2017: Apruébase la Estructura Organizativa del Primer Nivel Operativo de la Comisión Nacional de Valores	Agosto 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/278820/norma.htm
Decreto 802/2018: Conformación Organizativa	Septiembre 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314080/norma.htm
Decreto 1.063/2016: Trámites a Distancia	Octubre 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266197/norma.htm
Decreto 1.079/2016: Establécese el Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA)	Octubre 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266261/norma.htm
Decreto 1.172/2003: Acceso a la Información Pública	Diciembre 2003	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm
Decreto 1.265/2016: Creación de la Plataforma de Autenticación Electrónica Central	Diciembre 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269110/norma.htm
Decreto 1.398/1992: Apruébase la Reglamentación de la ley Nº 24065. Apruébase la Reglamentación de los artículos 18 y 43 de la Ley Nº 15336	Agosto 1992	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9802/texact.htm
Decreto 1.738/1992: Apruébase la Reglamentación de la Ley Nº 24.076, que regula la actividad de transporte y distribución de gas natural como servicio público nacional	Septiembre 1992	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/10239/texact.htm
Decreto 117/2016: Plan de Apertura de Datos	Enero 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm
Decreto 13/2015: Modificación a la Ley de Ministerios	Diciembre 2015	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm
Decreto 134/2015: Declárase Emergencia en el Sector Eléctrico Nacional	Diciembre 2015	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256978/norma.htm
Decreto 174/2018: Apruébase el Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional Centralizada hasta el Nivel de Subsecretaría	Marzo 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307419/texact.htm
Decreto 207/2016: Boletín Oficial de la República Argentina. Edición electrónica, validez jurídica	Enero 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257958/norma.htm
Decreto 267/2015: Creación del Ente Nacional de Comunicaciones	Diciembre 2015	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm
Decreto 27/2018: Desburocratización y Simplificación	Enero 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305736/norma.htm
Decreto 336/2017: Lineamientos para la Redacción y Producción de Documentos Administrativos	Mayo 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/274680/norma.htm

Instrumento Jurídico (nombre)	Fecha de publicación o última actualización	Vínculo web
Decreto 434/2016: Plan de Modernización del Estado	Marzo 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm
Decreto 561/2016: Sistema de Gestión Documental Electrónico	Abril 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260145/norma.htm
Decreto 571/2007: Ente Nacional Regulador del Gas. Dispónese la Intervención del citado Organismo. Designase Interventor	Mayo 2007	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/128376/norma.htm
Decreto 594/2017: Ente Nacional Regulador del Gas. Cese de intervención	Julio 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/277522/norma.htm
Decreto 62/2018: Administración Pública Nacional. Modificación	Enero 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306087/norma.htm
Decreto 733/2018: Tramitación digital, completa, remota, simple, automática e instantánea	Agosto 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313243/norma.htm
Decreto 78/2000: Estructura Organizativa de la Secretaría Legal y Técnica	Enero 2000	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62176/texact.htm
Decreto 79/2017: Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Ejecutivo Nacional. Modificación	Enero 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271338/norma.htm
Decreto 801/2018: Modificación a la Ley de Ministerios	Septiembre 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314078/norma.htm
Decreto 805/2016: Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires	Julio 2016	http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-805.html
Decreto 87/2017: Plataforma Digital del Sector Público Nacional	Febrero 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271486/norma.htm
Decreto 891/2017: Buenas Prácticas en Materia de Simplificación	Noviembre 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/285796/norma.htm
Decreto 892/2017: Creación de la Plataforma de Firma Digital Remota	Noviembre 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/285801/norma.htm
Decreto 894/2017: Texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos	Noviembre 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/285797/norma.htm
Decreto 1.273/2016: Simplificación Registral	Diciembre 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269242/norma.htm
Ley 1.777: Ley Orgánica de Comunas	Septiembre 2005	https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/s/in/normapop09.php?id=77544&qu
Ley 12.954: Creación del Cuerpo de Abogados del Estado	Marzo 1947	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38156/norma.htm
Ley 14.828: Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires	Julio 2016	https://www.boletinoficial.gba.gob.ar/sections/6702/view#page=2
Ley 14.962: Registro Provincial de Adhesiones a Normas Nacionales	Octubre 2017	https://www.boletinoficial.gba.gob.ar/sections/8134/view#page=6
Ley 14.989: Ley de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires	Diciembre 2017	https://www.boletinoficial.gba.gob.ar/sections/8428/view#page=1
Ley 14.989: Ley de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires	Diciembre 2017	http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/14-989.html
Ley 17.811: Sistema actualizado que regulará en forma integral todo lo referente a la oferta pública de títulos de valores, organización y funcionamiento de las bolsas de comercio y mercados de valores y la actuación de las personas dedicadas al comercio de aquéllos	Julio 1968	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16539/norma.htm
Ley 19.549: Ley de Procedimiento Administrativo	Abril 1972	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm
Ley 2.442: Ley de Defensa de la Competencia	Mayo 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/310241/norma.htm
Ley 24.065: Régimen de la Energía Eléctrica	Enero 1992	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/464/norma.htm

Instrumento Jurídico (nombre)	Fecha de publicación o última actualización	Vínculo web
Ley 24.076: Gas Natural	Junio 1992	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/475/texact.htm
Ley 24.156: Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional	Octubre 1992	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm
Ley 25.432: Consulta Popular Vinculante y No Vinculante	Junio 2001	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/texact.htm
Ley 25.506: Firma Digital	Diciembre 2001	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70749/norma.htm
Ley 25.675: Política Ambiental Nacional	Noviembre 2002	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm
Ley 26.522: Servicios de Comunicación Audiovisual	Octubre 2009	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/texact.htm
Ley 26.831: Mercado de Capitales	Diciembre 2012	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206592/texact.htm
Ley 27.078: Argentina Digital, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Diciembre 2014	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/texact.htm
Ley 27.275: Derecho de acceso a la información pública	Septiembre 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm
Ley 27.349: Apoyo al Capital Emprendedor	Abril 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273567/texact.htm
Ley 27.444: Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo de la Nación	Junio 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/311587/norma.htm
Ley 27.445: Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo de la Infraestructura	Junio 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/311585/norma.htm
Ley 27.446: Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional	Junio 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/311583/norma.htm
Ley 3.304: Ley de Modernización de la Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires	Noviembre 2009	http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3304.html
Ley 5.460: Ley de Ministerios de la Ciudad de Buenos Aires	Diciembre 2015	https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20151210.pdf
Ley: 24.430 Constitución de la Nación Argentina	Enero 1995	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm
Memorándum de Entendimiento entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones de los Estados Unidos Mexicanos y el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)	Junio 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279085/res891.pdf
Mercosur/GMC/Res N°25/15: Guía para Estudios de Evaluación Económica de Tecnologías Sanitarias	Julio 2015	https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/RES_025-2015_ES_Guia%20Eval%20Economic%20Res%2003_13.pdf
Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo	Diciembre 2003	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm
Reglamento General de Audiencias Públicas	Diciembre 2003	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm
Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos	Diciembre 2003	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm
Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas	Diciembre 2003	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm
Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el Ámbito del Poder Ejecutivo Nacional	Diciembre 2003	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm
Resolución 19.091/2017: Apruébase la Estructura Organizativa de Nivel Inferior al Primer Nivel Operativo de la Comisión Nacional de Valores	Noviembre 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305016/norma.htm
Resolución 19/2018: Apruébase la Implementación del Módulo de Interoperabilidad	Marzo 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307439/norma.htm

Instrumento Jurídico (nombre)	Fecha de publicación o última actualización	Vínculo web
Resolución 229/2018 del Ministerio de Producción	Junio 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/311022/norma.htm
Resolución 299/2018: Apruébase el Proceso para la Elaboración, Revisión y Adopción de Reglamentos Técnicos y Procesos de Evaluación de la Conformidad	Julio 2018	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312892/norma.htm
Resolución 92/2016: Créase la Plataforma de Consulta Pública en la Órbita de la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto	Mayo 2016	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/261454/norma.htm
Resolución Conjunta 14/MJGGC/18: Buenas Prácticas para la Regulación y Promoción de la Actividad Económica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Septiembre 2018	https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/431976
Resolución E6/2017: Pautas Técnicas de Interoperabilidad	Enero 2017	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/270664/norma.htm

Fuente: Presidencia de la Nación Argentina (2018^[13]), *Infoleg – Información Legislativa y Documental* <http://www.infoleg.gob.ar/> (consultado on 03 November 2018); Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s.f.^[14]), *Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/> (consultado on 29 January 2019); Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (s.f.^[15]), *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, https://www.gba.gob.ar/boletin_oficial/noticias (consultado on 29 January 2019).

Anexo 2.B. Instituciones gubernamentales relacionadas con la política regulatoria en Argentina

Cuadro Anexo 2.B.1. Instituciones gubernamentales relacionadas con la política regulatoria en Argentina

Institución/Organismo (nombre)
Administración Federal de Ingresos Públicos
Agencia de Acceso a la Información Pública
Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
Auditoría General de la Nación
Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual
Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Autoridad Nacional de la Competencia
Centro Colaborador de Gobiernos Subnacionales
Comisión Asesora para la Infraestructura de Firma Digital
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
Comisión Nacional de Valores (CNV)
Comité para la Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino
Congreso de la Nación
Congreso de la Nación Argentina
Consejo de la Magistratura
Consejo Federal de Energía
Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP)
Consejo Federal de Medio Ambiente
Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de la República Argentina (COFEMOD)
Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires
Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina
Cuerpo de Abogados del Estado
Dirección de Reglamentos Técnicos y Promoción de la Calidad del Ministerio de Producción
Dirección General, Legal y Administrativa de la Ciudad de Buenos Aires
Dirección Nacional de Políticas Regulatorias
Dirección Nacional de Políticas Regulatorias
Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información (SAIJ)
Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)
Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)
Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)
Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires
Jefatura de Gabinete de la Ciudad de Buenos Aires
Jefatura de Gabinete de Ministros
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
Mesa de Reforma Administrativa de la Ciudad de Buenos Aires
Ministerio de Economía y Finanzas de la Ciudad de Buenos Aires
Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad de Buenos Aires
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires

Institución/Organismo (nombre)
Ministerio de Producción y Trabajo
Ministerio Público de la Defensa
Ministerio Público Fiscal de la Nación
Oficina Anticorrupción
Secretaría de Gobierno de Energía (antes Ministerio de Energía y Minería)
Secretaría de Administración Productiva
Secretaría de Comunicación Pública
Secretaría de Gobierno de Agroindustria
Secretaría de Gobierno de Energía
Secretaría de Gobierno de Modernización (antes Ministerio de Modernización)
Secretaría de Modernización Administrativa
Secretaría de Simplificación Productiva
Secretaría Legal y Técnica de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de Argentina
Secretaría Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)
Sindicatura General de la Nación
Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires

Nota: El nombre de algunas instituciones puede haber cambiado debido a cambios administrativos en el Gobierno Central de Argentina y en los Gobiernos Provinciales.

Capítulo 3. Evaluación *ex ante* de la regulación y la consulta pública en Argentina

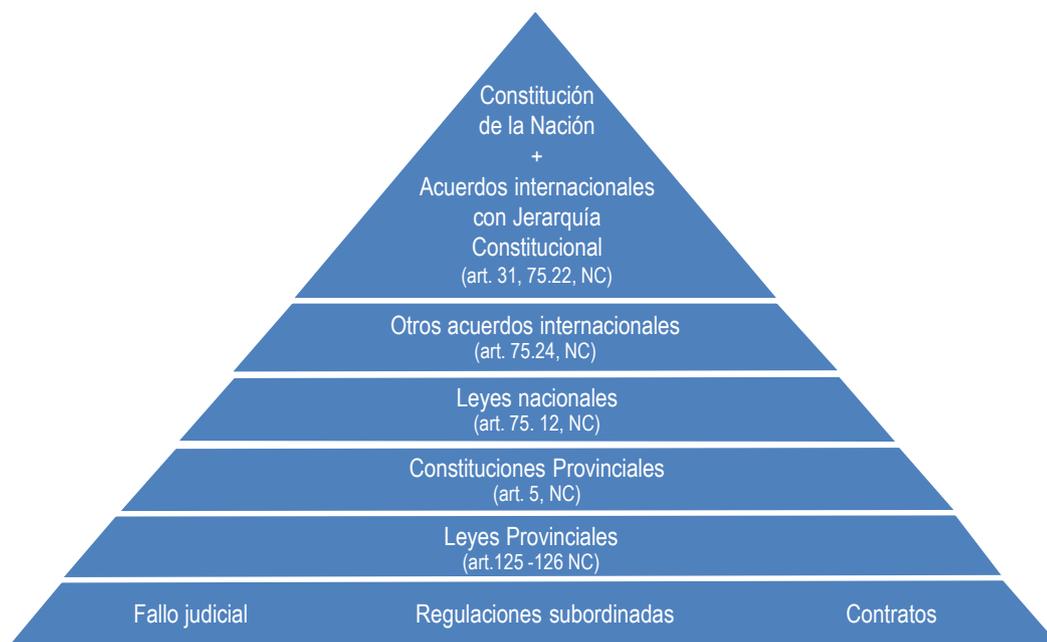
En este capítulo se describen las prácticas que realiza el Gobierno de Argentina para evaluar los proyectos de regulaciones y se analizan las acciones que emprende para involucrar a los actores en el proceso de elaboración de normas. La sección comienza con una breve descripción del proceso de elaboración de normas y el marco jurídico general.

La jerarquía de las leyes y regulaciones en Argentina

El sistema jurídico de Argentina sigue la tradición romana y se basa en la *Ley 24.430 de la Constitución de la Nación Argentina*, que data de 1853 (la última enmienda se llevó a cabo en 1994).

De acuerdo con el artículo 31, la Constitución, los tratados con las potencias extranjeras y las leyes dictadas por el Congreso Nacional se encuentran en el nivel más alto de la jerarquía jurídica. Sin embargo, según el artículo 22, los tratados internacionales y la Constitución tienen una jerarquía mayor que las leyes propuestas por el Congreso Nacional o el Poder Ejecutivo. En el siguiente nivel de la jerarquía se ubican los decretos presidenciales. Además, los titulares de los ministerios y secretarías también tienen atribuciones, dentro de sus competencias, para emitir diferentes instrumentos regulatorios, incluyendo resoluciones. En un nivel más bajo en la jerarquía, Argentina cuenta con instrumentos jurídicos emitidos por subsecretarios y titulares de direcciones nacionales. En la gráfica 3.1 se presentan más referencias sobre la jerarquía regulatoria de Argentina.

Gráfica 3.1. La jerarquía de las leyes y regulaciones en Argentina



Fuente: Presidencia de la Nación (s.f.^[1]), *Constitución Nacional Argentina*, <https://www.casariosada.gob.ar/imagenes/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf> (consultado el 25 Julio 2018).

El proceso de elaboración de normas en Argentina

En Argentina, el proceso de elaboración de normas se basa en la actividad de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que tienen atribuciones para emitir leyes, regulaciones y decretos.

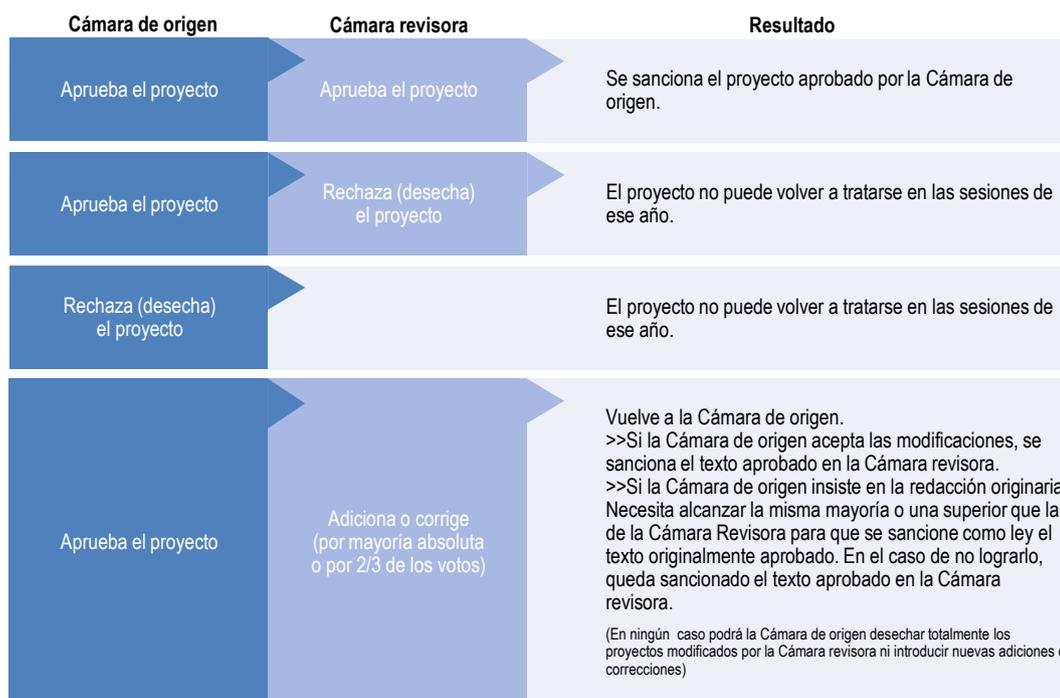
Poder Legislativo

El Congreso Nacional ostenta el poder legislativo, así como la promulgación de regulación. La Constitución indica el proceso para promulgar leyes y las funciones de ambas Cámaras, la de Diputados (artículos 39, 40 y 53) y la de Senadores (artículos 59, 61 y 75). Las iniciativas de ley tienen tres etapas:

- **Proyecto de presentación**, realizado por ambas cámaras.
- **Tratamiento en comisiones**: el proyecto de regulación pasa a una o más comisiones de asesoramiento, para que emitan un dictamen. Esta gestión puede hacerse de acuerdo con la urgencia o relevancia del asunto.
- **Debate parlamentario**: se lleva a cabo en ambas cámaras.

A la cámara que presenta el proyecto se le denomina cámara de origen; la otra es la cámara revisora, cuya función es aprobar, rechazar o devolver con correcciones el proyecto en debate (véase la gráfica 3.2).

Gráfica 3.2. Proceso para promulgar leyes en el Congreso Argentino



Fuente: Congreso de la Nación Argentina (s.f.[2]), *Las Leyes*, <https://www.congreso.gob.ar/leyes.php> (consultado el 10 julio 2018).

Después de que las cámaras de Senadores y Diputados opinan sobre la legislación propuesta, esta va al poder ejecutivo y puede seguir dos caminos:

- **Aprobar y promulgar la ley**: esto puede hacerse mediante un decreto o una “promulgación de hecho”. Por lo tanto, si el presidente no se pronuncia 10 días hábiles después de conocer la norma, esta se promulga automáticamente. En ambos casos, la ley se publica en el boletín oficial y entra en vigor de acuerdo con los términos legales establecidos en la ley promulgada.

- **Vetar la ley de manera total o parcial:** en caso de veto parcial, la sección que no está vetada puede promulgarse parcialmente si no desvirtúa el espíritu del proyecto sancionado por el Congreso. Si hay veto total, el proyecto vuelve al Poder Legislativo, que puede aceptar el veto o insistir en su aprobación. Para que la aprobación ocurra, ambas cámaras deben tener dos tercios de los votos para imponer sus criterios iniciales y promulgar la ley, a pesar de no contar con la aprobación del presidente. Si no se alcanza el número de votos, el veto del presidente se mantiene y el proyecto de ley no puede debatirse de nuevo en las sesiones del mismo año.

Poder Judicial

Las atribuciones regulatorias del Poder Judicial se limitan a los casos presentados para su consideración y los asuntos de su competencia. Finalmente, la Suprema Corte tiene amplios poderes para invalidar los actos emitidos por los organismos gubernamentales.

Poder Ejecutivo

De acuerdo con el artículo 99 de la Constitución de la Nación Argentina, las atribuciones del Ejecutivo son las siguientes (Artículo 99):

- Expedir las instrucciones y regulaciones que sean necesarias para el cumplimiento de las leyes.
- Participar en la formulación, promulgación y publicación de las leyes en apego a la Constitución.

Los ministros, por su parte, pueden expedir un procedimiento administrativo general relacionado con sus competencias.

Elementos de la evaluación *ex ante* de la regulación

Marco jurídico de la evaluación ex ante

El gobierno de Argentina no ha adoptado un sistema estandarizado para una evaluación ex ante de los proyectos de ley. Sin embargo, el marco regulatorio cuenta con instrumentos y mecanismos que promueven la calidad regulatoria. A continuación se describen dichos instrumentos y prácticas de calidad regulatoria.

Ley de Procedimiento Administrativo

La *Ley No. 19.549 de Procedimientos Administrativos* indica los requisitos que debe contener cualquier acto administrativo para ser un documento legal. La ley abarca los protocolos sobre las motivaciones del acto, los procedimientos de emisión y su finalidad. Además, establece situaciones en las que los actos pueden con7firmarse, anularse, revocarse y reformarse.

Buenas Prácticas en Materia de Simplificación

El principal objetivo del *Decreto 891/2017 de Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* es instaurar una evaluación de calidad en el proceso para promulgar instrumentos de regulación del sector público nacional. Eso significa que el decreto es obligatorio para todos los organismos del sector público. Sin embargo, no designa a un organismo de supervisión como responsable de la estrategia al implementar las prácticas

y herramientas de calidad regulatoria. Por lo tanto, cada organismo que participe en el proceso de dictado de nuevas regulaciones es el responsable final de adoptar tales prácticas.

El decreto describe las principales prácticas y herramientas que deben seguir las regulaciones para que sean efectivas. Por ejemplo, establece disposiciones para simplificación regulatoria, evaluación ex ante de proyectos de propuestas, análisis de costo-beneficio de posibles regulaciones, entre otras. No obstante, no proporciona indicaciones, directrices o referencias sobre cómo implementar las prácticas y herramientas.

Por otro lado, el decreto establece los principios que deben seguir los instrumentos regulatorios. Por ejemplo, señala que las regulaciones deben ser sencillas y claras, tener procesos transparentes y tomar en cuenta las cargas administrativas.

Ley de Defensa de la Competencia

La *Ley 27.442 de Defensa de la Competencia* establece las condiciones para que los mercados operen con eficiencia. Además, detalla las prácticas que puedan obstaculizar, limitar, restringir o distorsionar la igualdad de condiciones en materia de competencia, así como impedir el acceso a mercados libres.

La *Ley 27.442* crea la Autoridad Nacional de la Competencia, una agencia descentralizada y autosuficiente con amplia competencia nacional. La ley también proporciona instrucciones para crear el Tribunal de Defensa de la Competencia bajo la protección de la autoridad de competencia.

Una función relevante que se le asigna por ley al Tribunal de Defensa de la Competencia, en el contexto de la evaluación de las regulaciones, es la opinión no vinculante respecto a los impactos en los asuntos de competencia derivados de las leyes, regulaciones y otros instrumentos legales (*Ley de Defensa de la Competencia*).

Procedimiento para la evaluación ex ante de proyectos de reglamento por el Ministerio de Producción y Trabajo

La *Resolución 229/2018 del (anterior) Ministerio de Producción sobre el Procedimiento para la Evaluación Ex ante de Proyectos Regulatorios* establece que todas las unidades del Ministerio, así como sus organismos descentralizados y desconcentrados, deben solicitar la opinión de la Secretaría de Simplificación Productiva sobre las posibles cargas administrativas originadas por proyectos regulación. En respuesta, la secretaría llevará a cabo un proyecto de evaluación, tomando en cuenta los objetivos de la regulación, la población que puede resultar afectada, las alternativas a las soluciones regulatorias y, cuando corresponda, un análisis de costo-beneficio.

Prácticas relevantes de evaluación ex ante adoptadas en Argentina

Varios organismos gubernamentales han tomado medidas para mejorar la calidad de la regulación. En esta sección se describirán las prácticas pertinentes adoptadas por el Poder Ejecutivo para mejorar la calidad de los proyectos regulatorios.

Participación en proyectos de cooperación regulatoria internacional

El Instituto Federal de Telecomunicaciones de México y el Ente Nacional de Comunicaciones firmaron un Memorándum de Entendimiento (ENACOM e IFT, 2017^[3]). Uno de los objetivos de este Memorándum es promover la cooperación técnica (regulatoria) internacional entre ambos organismos. Vale la pena mencionar los esfuerzos de colaboración con respecto a las buenas prácticas regulatorias, particularmente en el uso e implementación de herramientas relacionadas con el sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (RIA). Además, el Memorándum incluye, como una de las áreas de cooperación, la elaboración de un estudio del impacto regulatorio en el mercado de las telecomunicaciones.

Implementación de lineamientos para la evaluación económica

En virtud del tratado Mercosur, Perú publicó la *Resolución 25/15 Guía para Estudios de Evaluación Económica de Tecnologías Sanitarias* (MERCOSUR, 2015^[4]). Las directrices proporcionan una descripción general de las metodologías de evaluación disponibles para valorar el impacto económico de las tecnologías sanitarias. Además, esta resolución cubre una amplia gama de conceptos que incluyen evaluaciones cuantitativas, como Análisis de Costo-Beneficio o Años de Vida Ajustados por Calidad, y definiciones cualitativas como ensayos clínicos, entre otros. Asimismo, el documento establece los elementos que deben incluirse en la presentación de un estudio de evaluación económica. Debe escribirse de forma clara y detallada; revelar por completo la metodología seguida y contener un breve resumen ejecutivo en lenguaje accesible a lectores no técnicos.

Adopción de regulación internacional

La Subdirección de Normas de la Comisión Nacional de Valores se encarga de la preparación, revisión y corrección de las propuestas regulatorias de la CNV. Además, la Subdirección es responsable de adaptar el marco regulatorio existente para cumplir con las normas internacionales.

Evaluación ex ante de proyectos regulatorios

El Ministerio de Producción y Trabajo, a través de la Secretaría de Simplificación Productiva, evalúa los proyectos regulatorios de todas las instancias del Ministerio que impliquen cargas o generen costos para los sujetos regulados. La Secretaría analiza los proyectos y emite un informe, que puede ser un Análisis de Política Regulatoria o un Análisis de Buenas Prácticas. En ambos documentos se evalúan las condiciones generales de la propuesta regulatoria; los problemas que dan origen al proyecto, y los objetivos generales que se persiguen con la regulación; asimismo, se identifica a los sujetos regulados. Por otra parte, los análisis incluyen un estudio de costo-beneficio y proponen indicadores de gestión para la propuesta regulatoria. Por último, la Secretaría evalúa si la propuesta regulatoria cumple con buenas prácticas en materia de simplificación (*Decreto 891/2017*).

La evaluación de la propuesta regulatoria en el ámbito de los principios propuestos en el *Decreto 891/2017 de Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* se realiza caso por caso. Una vez que la Secretaría recibe un proyecto de regulación de cualquier área administrativa del Ministerio de Producción y Trabajo, tiene 10 días hábiles para emitir el informe correspondiente, que es obligatorio para la entidad solicitante (*Resolución 229/2018 del Ministerio de Producción*).

Informes técnicos

Para ser aprobado, cada proyecto regulatorio debe tener un informe técnico adjunto. Aunque se trata de una práctica común en todo el gobierno nacional, no es obligatoria y el formato no está estandarizado. La redacción del informe y su contenido no se basan en directrices, por lo que dependen de la entidad encargada del proyecto regulatorio.

El informe técnico, independientemente del análisis legal específico que se solicite en relación con las propuestas regulatorias, contiene una evaluación de tipo legal para justificar su viabilidad técnica. Además, puede contener información especializada sobre el tema regulado, un análisis de costo-beneficio y otro tipo de evaluaciones sobre medio ambiente, salud, comercio, pobreza, economía, entre otras.

Participación de los interesados en el proceso de elaboración de normas

Marco jurídico

En Argentina, la participación de la sociedad civil en la elaboración de normas se dictó y ordenó desde 2001, cuando el Congreso Nacional emitió la *Ley 25.432 de la Consulta Popular Vinculante y No Vinculante*. Sin embargo, no fue sino hasta hace unos años que esta práctica en efecto comenzó a ser adoptada por los ministerios y los organismos gubernamentales nacionales. A continuación se presentan el marco jurídico principal y las prácticas para la participación de los actores en la elaboración de normas.

Ley de Consulta Popular Vinculante y No Vinculante

La *Ley 25.432 de la Consulta Popular Vinculante y No Vinculante* publicada en junio de 2001 establece las condiciones para llevar a cabo consultas sobre proyectos de ley u otros asuntos de interés general. En el caso de los proyectos de ley el resultado de la consulta pública será vinculante, en tanto que no lo será en las consultas de interés general. Por lo tanto, para las consultas vinculantes el proyecto de ley se convertirá automáticamente en ley, mientras que el proyecto de ley no vinculante se incorporará en el plan de trabajo de la Cámara de Diputados. En todos los casos, las leyes se publicarán en el Boletín Oficial y en los periódicos de mayor circulación.

Sin embargo, aunque el proceso de consulta descrito en la ley es un espacio relevante para la participación pública, no permite preparar contrapropuestas ni expresar opiniones, ya que las preguntas se presentan en modo binario (Sí/No).

Derecho de Acceso a la Información Pública

La *Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública* promueve la transparencia y la participación de los interesados al definir el marco jurídico para la divulgación de información pública. Además, la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública como el organismo encargado de supervisar el cumplimiento de esta ley es un paso importante para aumentar la confianza en el gobierno.

La ley obliga a sus sujetos regulados a ser activamente transparentes, lo que significa que las entidades tienen que facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública. Los datos deben estar disponibles en formatos digitales gratuitos y fáciles de usar.

El *Decreto 1.172/2003 de Acceso a la Información Pública* surge de la necesidad de fortalecer la relación entre el gobierno y la sociedad civil, así como los criterios de transparencia y eficiencia. El decreto contiene cinco reglamentos generales que rigen la participación pública en la elaboración de normas y el acceso a la información pública.

El Reglamento General de Audiencias Públicas especifica que cualquier persona que tenga interés puede expresar su opinión sobre los temas que serán consultados por el Poder Ejecutivo. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pueden solicitar a la autoridad competente en el tema la realización de una audiencia pública.

El Reglamento General de Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional tiene el objetivo de promover la transparencia de las audiencias públicas a través del establecimiento de un registro público con información básica.

El Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas guía en el proceso por el cual la sociedad civil participa en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley que serán presentados al Congreso por el Poder Ejecutivo. El proceso descrito en este reglamento es similar a las audiencias públicas con pequeñas diferencias, como el registro previo de los participantes y los formularios para enviar opiniones.

El Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional promueve una participación pública efectiva que otorgue a los ciudadanos el derecho a solicitar y recibir información completa, adecuada, oportuna y veraz de las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

El Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos regula las reuniones convocadas por los entes reguladores de los servicios públicos para permitir que los ciudadanos asistan y observen el proceso de toma de decisiones.

Plan de Modernización del Estado

El *Decreto 434/2016* aprueba el Plan de Modernización del Estado con el objetivo de constituir una administración pública al servicio del ciudadano. Para cumplir dicho objetivo, el plan se estructuró en cinco ejes. El cuarto eje de Gobierno Abierto e Innovación Pública se centra en cuatro actividades:

- Fomentar la participación activa del ciudadano en los procesos de toma de decisión, así como en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- Propiciar la adopción de nuevas tecnologías que promuevan la participación ciudadana en los asuntos del gobierno.
- Desarrollar los mecanismos, canales y plataformas que faciliten la elaboración participativa de normas.
- Simplificar los procedimientos de convocatoria y celebración de audiencias públicas.

Prácticas relevantes para la participación de los interesados

Ampliar la participación de los interesados mediante la plataforma de Consulta Pública

En mayo de 2016, el Ministerio de Modernización presentó la plataforma Consulta Pública (<https://consultapublica.argentina.gob.ar/>). Se espera que esta plataforma reúna todas las consultas públicas realizadas por las instituciones del Poder Ejecutivo (*Decreto 87/2017*). La página web ha sido utilizada por el Ministerio del Interior, la Oficina Anticorrupción y ENACOM.

Los organismos públicos deben llenar una plantilla con una lista de criterios antes de llevar a cabo una consulta. Lo anterior garantiza la correcta gestión de la información que se recoge en la plataforma. Además, es necesario que los ciudadanos se registren para acceder a la página web y expongan sus comentarios o propuestas sobre las iniciativas.

Mayor disponibilidad de información pública a través de repositorios digitales

En enero de 2016, el antiguo Ministerio de Modernización presentó el Plan de Apertura de Datos, que obliga a las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo Nacional a publicar sus activos de datos (*Decreto 117/2016*). Cada entidad tenía 180 días para elaborar y presentar un plan con un cronograma definido de publicación gradual.

La página web del Plan de Apertura de Datos (<https://datosgobar.github.io/pad/>) es una plataforma intuitiva y fácil de usar, que incluye puntos de datos detallados de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, no se cuenta con información disponible para el año 2018 (*Decreto 87/2017*).

Buenas prácticas en materia de simplificación

El *Decreto 891/2017 de Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* establece los lineamientos que deben cumplir las entidades gubernamentales con el fin de aumentar la participación ciudadana en la elaboración de su regulación, así como promover el intercambio de ideas, consulta y colaboración. El decreto promueve el uso de nuevas tecnologías de la información para facilitar la comprensión de las regulaciones recientes y para medir el impacto que generarán en los ciudadanos y en la economía.

Vínculo ciudadano

La Secretaría de Comunicación Pública promueve el vínculo entre el gobierno nacional y los ciudadanos, en especial mediante el uso de herramientas tecnológicas como instrumentos. Algunas de las actividades que la Secretaría lleva a cabo se orientan a promover la comunicación de las actividades del gobierno nacional y difundirlas en la página web oficial y en diferentes redes sociales, fortaleciendo así la transparencia en el desempeño del gobierno. Por otro lado, mediante la participación ciudadana, se implementan también metodologías para establecer un diálogo directo con los ciudadanos, con el fin de proporcionar una solución de comunicación para cada problema social en particular.

Caso de estudio: participación de los actores en la elaboración de normas por parte de la Comisión Nacional de Valores

La Comisión Nacional de Valores (CNV) es un organismo independiente creado en 1968 con la *Ley 17.811 de Oferta Pública*. En la actualidad su funcionamiento está determinado por la *Ley 26.831 del Mercado de Capitales de 2012*. Aunque sus relaciones con el Poder Ejecutivo se mantienen por medio del Ministerio de Finanzas, la CNV no tiene la obligación de consultar al Ministerio para preparar su propia normativa. La regulación de la CNV se emite mediante resoluciones generales, pero puede participar en la emisión de resoluciones ministeriales, competencia del Ministerio de Finanzas.

Si bien la Comisión es una entidad autárquica y tiene la autonomía para emitir regulaciones, en 2017, en línea con las mejores prácticas internacionales, comenzó a implementar la participación de los actores en el proceso. Sin embargo, fue en noviembre de 2017 cuando publicó en su página web un comunicado de prensa para realizar la consulta pública de tres proyectos relevantes para el mercado de valores. En dicho comunicado de prensa, la CNV informó sobre el canal para recibir las opiniones o propuestas de los interesados, la fecha límite para participar y los proyectos regulatorios sujetos a esta medida

A partir de los buenos resultados de este ejercicio, en particular en una regulación relacionada con la formulación de una nueva definición de “Director Independiente”, la CNV decidió ajustar su marco normativo interno para la adopción de herramientas que promuevan la participación de los interesados en el proceso de elaboración de normas. El proceso está regulado por la *Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos*, su decreto y el *Decreto 336/2017*.

Por consiguiente, mediante una decisión del Directorio, se emprendió la aplicación del *Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas del Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública* para todos los proyectos regulatorios de la CNV.

Este Reglamento faculta a las personas físicas o jurídicas a participar en la elaboración de la normativa de la Comisión. Incluso cuando los comentarios recibidos no son vinculantes, promueve el diálogo entre la CNV y la sociedad civil, así como la participación ciudadana en la elaboración de las normas y la transparencia. Además, con esto, se establecen normas armonizadas con los principios internacionales en el procedimiento de elaboración para el campo del Mercado de Valores.

El procedimiento se realizó a través de la página web de la Comisión (<https://aif.cnv.gov.ar/consultaPublica/>) y constó de los siguientes pasos:

1. Promulgación de un acto administrativo, donde se declara:
 - La autoridad encargada del proceso
 - El texto y el fundamento jurídico de la propuesta normativa
 - El canal a través del cual se pueden presentar opiniones y/o propuestas
 - El formulario para enviar opiniones y/o propuestas
 - El plazo para presentar opiniones y/o propuestas
 - Este acto administrativo se publica en el Boletín Oficial y en la página web de la Comisión (www.cnv.gov.ar).

2. Evaluación de las opiniones y/o propuestas recibidas. En el fundamento jurídico de la decisión final de la regulación deben registrarse las opiniones y/o propuestas presentadas y los cambios que se hicieron al texto como resultado de este proceso.
3. Publicación de las regulaciones en el Boletín Oficial y en la página web de la CNV.

Además de esta herramienta, la Comisión lleva a cabo otras actividades para involucrar a los actores en la promulgación de sus normas, como foros, consultas específicas y grupos de trabajo, entre otros.

Referencias

Congreso de la Nación Argentina (s.f.), *Las Leyes*, <https://www.congreso.gob.ar/leyes.php>. [2]

ENACOM e IFT (2017), *Memorándum de Entendimiento entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones de los Estados Unidos Mexicanos y el Ente de Comunicaciones de la República de Argentina*, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279085/res891.pdf>. [3]

MERCOSUR (2015), *Guía para Estudios de Evaluación Económica de Tecnologías Sanitarias*, https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/RES_025-2015_ES_Guia%20Eval%20Economica%20Res%203_13.pdf. [4]

Presidencia de la Nación (s.f.), *Constitución Nacional Argentina*, <https://www.casariosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. [1]

Capítulo 4. Simplificación administrativa y gestión del inventario de regulaciones en Argentina

En este capítulo se describen y analizan las iniciativas y prácticas recientes y vigentes que el Gobierno de Argentina ha instaurado en materia de simplificación administrativa y análisis ex post de las regulaciones.

Políticas y prácticas de simplificación administrativa

El Gobierno argentino adoptó el máximo compromiso político de emprender la modernización de la Administración Pública Nacional. Con el establecimiento de una agenda ambiciosa, las autoridades nacionales reconocieron la importancia de aumentar la calidad de los servicios públicos, mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con miras a reducir las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas del país. En Argentina, las iniciativas de simplificación administrativa dependen de cuatro actores principales: la Secretaría de Gobierno de Modernización, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia y, desde fechas más recientes, del Ministerio de Producción y Trabajo, el cual ha asumido una función de mayor relevancia en este sentido, en particular después de la implementación del Decreto 62/2018, que crea la Secretaría de Simplificación Productiva.

La Secretaría de Gobierno de Modernización y el Plan de Modernización del Estado

La Secretaría de Gobierno de Modernización es responsable de diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización de la Administración Pública Nacional (*Decreto 13/2015*). Se encarga de implementar herramientas y soluciones TIC que permitan la digitalización de los trámites dentro de la administración y en la interacción con empresas y ciudadanos. El principal objetivo de la Secretaría de Gobierno de Modernización es la plena implementación de trámites gubernamentales sin papeles. La Secretaría de Gobierno de Modernización informa que, hasta la fecha, virtualmente todos los procedimientos gubernamentales internos están digitalizados y que 1,325 trámites para empresas y ciudadanos pueden gestionarse, en mayor o menor medida, en línea a través del portal tramitesadistancia.gob.ar. Si bien los beneficios para los ciudadanos y las empresas de realizar trámites gubernamentales digitalizados en vez de los tradicionales en papel y presenciales son obvios, la evidencia que la OCDE recabó señala que durante este proceso no hubo estrategias explícitas de simplificación administrativa.

La política de gobierno electrónico que adopta y sustenta las actividades de digitalización de los procesos gubernamentales de Argentina forma parte del Plan de Modernización del Estado, puesto en marcha con el *Decreto 434/2016* en marzo de 2016. El Plan sigue una estrategia similar emprendida hace unos años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las disposiciones establecidas en el Decreto mencionado aplican a todas las instituciones de la administración pública central, los organismos descentralizados y desconcentrados, y a las empresas y sociedades del Estado. El Plan se basa en cinco ejes o componentes clave:

- Tecnología y Gobierno Digital.
- Recursos Humanos.
- Gestión por Resultados y Compromisos Públicos.
- Gobierno Abierto e Innovación Pública.
- Estrategia País Digital.

En particular, el componente de Tecnología y Gobierno Digital del Plan de Modernización implica desarrollar una mejor gestión de los procesos de la administración, además de implementar trámites a distancia y servicios digitales para los ciudadanos y las empresas.

El Plan de Modernización proporcionó al Gobierno nacional el marco general de política a partir del cual se promulgaron los instrumentos jurídicos requeridos para el desarrollo y puesta en marcha de la política de gobierno electrónico. El objetivo de este conjunto de instrumentos jurídicos fue renovar a la administración pública, sobre todo mediante el uso de herramientas TIC. En el cuadro 4.1 se incluye el marco jurídico que sostiene las iniciativas de gobierno electrónico de Argentina.

Cuadro 4.1. Instrumentos jurídicos que facilitan la implementación de una política de gobierno electrónico en Argentina

		Fecha de expedición
Decreto 434/2016	Plan de Modernización del Estado	1 Marzo 2016
Decreto 561/2016	Sistema de Gestión Documental Electrónico	6 Abril 2016
Decreto 1.063/2016	Implementación de trámites a Distancia	4 Octubre 2016
Decreto 1.079/2016	Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino	7 Octubre 2016
Decreto 1.265/2016	Creación de la Plataforma de Autenticación Electrónica Central	15 Diciembre 2016
Decreto 1.273/2016	Simplificación Registral	19 Diciembre 2016
Decreto 87/2017	Creación de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional	2 Febrero 2017
Decreto 892/2017	Creación de la Plataforma de Firma Digital Remota	2 Noviembre 2017
Resolución 19/2018	Pautas Técnicas de Interoperabilidad de Sistemas	2 Marzo 2018
Decreto 733/2018	Tramitación Digital Completa, Remota, Simple, Automática e Instantánea	9 Agosto 2018

La Secretaría de Gobierno de Modernización ha contado con el apoyo de la Secretaría Legal y Técnica (SLyT) en la tarea de elaborar, promulgar y aplicar el marco jurídico necesario para poner en marcha la política de gobierno electrónico. En la actualidad, la SLyT, consciente de la importancia de disponer de una política de simplificación administrativa sólida, se ha comprometido firmemente con la modernización de la administración pública. Desde el inicio de la actual administración, la SLyT ha sido un actor clave en la promulgación de instrumentos jurídicos requeridos para utilizar herramientas TIC en los trámites gubernamentales.

La implementación de un gobierno sin papel

En términos de la estrategia para mejorar los procesos gubernamentales, la estrategia de Argentina se centra en la digitalización generalizada de los procesos y trámites gubernamentales. Se trata de crear un gobierno *sin papeles*, en el cual todos los trámites se realicen de manera digital. La evidencia recabada por la OCDE muestra que, si bien se logró una clara mejora y simplificación de los procesos al convertir a los trámites físicos en sistemas sin soporte papel, Argentina no procuró activamente la reingeniería de los procesos.

El primer paso hacia la digitalización de los trámites consistió en crear el Sistema de Gestión Documental Electrónica. Con esta plataforma se declaró obligatorio el uso de documentos y expedientes digitales en la Administración Pública. Los primeros trámites

que se incorporaron al sistema fueron los relacionados con recursos humanos y con asuntos presupuestarios, pues son comunes a todos los ministerios y entes. Si bien la plataforma replica los formularios físicos, se han obtenido importantes ganancias al reducir el tiempo que toma procesar una solicitud.

Ahora, la plataforma de Gestión Documental Electrónica (GDE) está en pleno funcionamiento y ha digitalizado por completo la comunicación entre los entes y los funcionarios públicos del ámbito federal. El sistema permite que varias áreas administrativas trabajen en un expediente de manera simultánea, facilita la localización y permite adjuntar información. Más aún, los funcionarios tienen la posibilidad de suscribir documentos y resoluciones con su firma digital, con lo que disminuye la burocracia

La segunda etapa de la estrategia de digitalización implica la interacción de los ciudadanos y las empresas con la administración pública mediante una plataforma digital. El Sistema de Trámites a Distancia permite a los ciudadanos y las empresas enviar y recibir información requerida para un trámite (*Decreto 1063/2016*). El sitio tramitesadistancia.gob.ar reúne todos los trámites que los ciudadanos y las empresas pueden gestionar a distancia, en mayor o menor medida, esto es, enviar información al gobierno, recibir información de este, obtener respuesta oficial, o todo esto en conjunto. El sitio está organizado por trámite, organismo, tema o categoría. En la actualidad, el gobierno argentino ofrece 1,244 trámites que pueden gestionarse a distancia y es probable que la cifra aumente con rapidez.

Como complemento del Sistema de Trámites a Distancia, la Secretaría de Gobierno de Modernización emitió las disposiciones para la creación de la Plataforma de Autenticación Electrónica. Esta verifica las referencias de los usuarios del sistema y da certeza a las autoridades sobre la persona que accede a la plataforma. El instrumento fortalece la confianza de los ciudadanos y las empresas en las herramientas electrónicas del gobierno. Además, representa un paso necesario para desarrollar más trámites y procedimientos a distancia.

En enero de 2017, la Secretaría de Gobierno de Modernización instauró las Pautas Técnicas de Interoperabilidad de Sistemas. Estas pautas especifican los requisitos técnicos para el diseño, los alcances y la arquitectura de los sistemas utilizados para el intercambio de información entre instituciones¹. La institución que necesita información controlada por otra organización debe presentar una solicitud a través de un módulo del Sistema de Gestión Documental Electrónica.

Muchas de las iniciativas ya mencionadas convergen en la plataforma digital del sector público. La administración pública instauró la plataforma en febrero de 2017 con la intención de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, en especial aquellos que pueden gestionarse a distancia.

El sitio web argentina.gob.ar incluye el perfil digital de los ciudadanos, permite a los usuarios concertar citas para llevar a cabo un trámite administrativo y contiene una lista de los trámites organizada por eventos de vida; en una sección posterior se proporcionan mayores detalles. Asimismo, la plataforma debería incluir todas las páginas web disponibles en la actualidad, así como las que se creen en el futuro (*Decreto 87/2017*).

En agosto de 2018 se expidió el *Decreto 733/2018*. Este instrumento jurídico es el último incorporado en la lista de normas que promueven la instalación de un gobierno sin papeles y la simplificación de trámites. El decreto cubre algunos de los puntos ya analizados, pues obliga a los organismos y entes de la Administración Pública Nacional a tener plazos definidos para los trámites administrativos que los ciudadanos y las empresas

deben realizar, elimina la posibilidad de solicitar documentación física y restringe el número de veces que puede requerirse al administrado la misma información. Si bien este decreto reduce significativamente la carga administrativa para la sociedad, eso no implica que todos los trámites realizados por ciudadanos y empresas estén disponibles en forma digital.

Otras instituciones, políticas y prácticas de simplificación administrativa de Argentina

Decreto 891/2017 Buenas Prácticas en Materia de Simplificación

En el segundo semestre de 2017, Argentina promulgó el Decreto 891/2017 Buenas Prácticas en Materia de Simplificación, cuyo principal objetivo era eliminar normas obsoletas y simplificar leyes, trámites y regulaciones como elementos necesarios para mejorar la calidad de los servicios públicos. Asimismo, resulta particularmente relevante, ya que hace hincapié en cuatro elementos que reducen la burocracia y se orientan a controlar el acervo regulatorio:

- **Simplificación normativa:** Las regulaciones deberán ser simples, claras, precisas y de fácil comprensión. En muchos casos se formulan usando un lenguaje confuso y poco claro, lo cual genera malentendidos y dificultades en términos de aplicación y cumplimiento. Al elaborar normas mejor redactadas y modificar las existentes, el gobierno reduce la carga administrativa para los ciudadanos y las empresas.
- **Mejora continua:** La administración pública deberá fomentar la utilización de herramientas TIC para mejorar los procesos y, por consiguiente, reducir los tiempos de respuesta a los asuntos presentados por los ciudadanos. Según evidencias anecdóticas, una de las principales quejas de las empresas se refiere a la incertidumbre con respecto al tiempo de respuesta. Crear trámites simplificados en los que las instituciones públicas cumplan con los plazos impuestos por la normativa mejora el entorno empresarial y fomenta una mejor relación con los sujetos regulados.
- **Gobierno digital:** El gobierno federal deberá promover la colaboración con los gobiernos sub-nacionales, en especial mediante el uso de las TIC. La interoperabilidad de los sistemas y plataformas utilizados por los diferentes niveles administrativos e instituciones (también promovida por el *Decreto 87/2017*) deberá facilitar la interacción de los ciudadanos con el gobierno. Además, el desarrollo de un entorno en el que las instituciones intercambien información deberá reducir los requerimientos de información y el papeleo para los ciudadanos y las empresas. Esto es de particular importancia, ya que “el papeleo suele ser identificado por los sujetos regulados como el símbolo de la burocracia más molesto y negativo” (OECD, 2010^[11]).
- **Creación de registros:** Los nuevos registros de la administración central deberán ser digitales y estar autorizados por el Jefe de Gabinete de Ministros. El objetivo es limitar el establecimiento de nuevos requisitos para los administrados y ofrecer acceso a los registros existentes en línea y de manera gratuita. En reuniones con los ministerios competentes, funcionarios mencionaron que la constante creación de registros, y la carga administrativa que estos implican, representan un problema.

Las medidas estipuladas en el *Decreto 891/2017 Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* se orientan en la dirección correcta y siguen prácticas implementadas en los países miembros de la OCDE, pero es recomendable que se complementen con mecanismos de supervisión adecuados. Por otra parte, la falta de lineamientos formales podría limitar la puesta en marcha de las prácticas incluidas en el instrumento jurídico.

Todas las iniciativas mencionadas son de tipo horizontal y pueden ser utilizadas por todas las instituciones del gobierno argentino. Sin embargo, también se han simplificado y digitalizado trámites y procedimientos en sectores específicos como el comercio y las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). La Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino y la creación de un nuevo tipo societario para apoyar a las PyMEs, la Sociedad por Acciones Simplificada, son las iniciativas más destacadas.

Ventanilla Única de Comercio Exterior

El Gobierno argentino reconoció la importancia de simplificar los trámites y procedimientos que las empresas enfrentan cuando pretenden importar o exportar mercancías. Por tal razón, en octubre de 2016 el Ministerio de Producción promulgó el *Decreto 1079/2016* que crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), con los siguientes objetivos:

- Proveer mayor eficiencia en la gestión de trámites.
- Juntar trámites, regulaciones y procedimientos administrativos para optimizar su aplicación.
- Simplificar y optimizar la gestión de los trámites.
- Gestionar la información de las entidades públicas.

Dos organismos principales se encargan de crear la VUCE: el Comité de Coordinación y la Unidad Ejecutora del Régimen de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino. El Comité de Coordinación se compone de representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría de Gobierno de Modernización, el Ministerio de Producción y Trabajo y la Administración Federal de Ingresos Públicos. Es responsable de propiciar e impulsar regulaciones relevantes, desarrollar herramientas TIC y facilitar la interconexión de diferentes sistemas de tecnología de la información. Además, debe establecer lineamientos que habrán de orientar la VUCE para cumplir con las reglas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Como complementos de los objetivos del Comité, la Unidad Ejecutora del Régimen de Ventanilla Única se centra en la implementación y administración del VUCE (*Decreto 416/2017*). La Unidad es un órgano desconcentrado del Ministerio de Producción y Trabajo y sus objetivos están estrechamente vinculados con la simplificación de procesos, normas, reglamentos y trámites relacionados con el comercio exterior, para proveer mayor eficiencia, propiciar el gobierno electrónico y coordinar a los actores institucionales que participan en el VUCE. Cabe mencionar que se prevé que la unidad dejará de existir en 2021, cuando la VUCE esté en pleno funcionamiento, según el plan fijado por el gobierno argentino.

Los usuarios pueden acceder a la VUCE a través del sitio <https://www.argentina.gob.ar/vuce>, que contiene información relevante organizada por institución. Al momento de redactar este informe, la VUCE incluía 291 trámites distribuidos como se muestra en el cuadro 4.2.

Además, la VUCE incluye un módulo llamado Exporta Simple, que simplifica el proceso de exportación, en especial para las PyMEs. Para utilizar esta plataforma, las empresas deben cumplir con cuatro requisitos principales: i) los productos deben ser nuevos; ii) los envíos deben pesar menos de 300 kg; iii) el valor de la mercancía no puede superar los USD 15 000 y iv) el monto máximo de exportación anual es USD 600 000. Esta plataforma ofrece una opción completamente a distancia para pequeñas empresas que desean exportar. Elimina los trámites, facilita el procedimiento y reduce los costos y cargas administrativas.

Al igual que sucede con otras iniciativas para mejorar los procesos gubernamentales, el objetivo de la VUCE era ofrecer trámites sin papeles. Esto ha beneficiado a ciudadanos y empresas debido a que las cargas administrativas se redujeron con el ahorro de tiempo, al no tener que visitar físicamente oficinas gubernamentales y poder gestionar los trámites en línea. Y, como ocurre con las demás iniciativas de gobierno electrónico, se encontró poca evidencia de una estrategia activa de simplificación administrativa en la puesta en marcha de la VUCE, como la eliminación de requisitos de información.

Cuadro 4.2. Trámites disponibles en la VUCE

Número de trámites disponibles por institución

Seguridad fronteriza (1)	Ministerio de Seguridad (10)	Instituto Geográfico Nacional (1)
Ministerio de Agroindustria (25)	Ministerio de Producción y Trabajo (96)	Instituto Nacional de Semillas (7)
Ministerio de Cultura (4)	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (8)	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (3)
Ministerio de Energía y Minería (5)	Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (63)	Instituto Nacional de Vitivinicultura (5)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (18)	Agencia Nacional de Materiales Controlados (9)	Autoridad Regulatoria Nuclear (2)
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (3)	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (26)	Comisión Nacional de Regulación del Transporte (5)

Nota: Los organismos a cargo de los trámites pueden haber cambiado debido a la reorganización de la Administración Pública (*Decreto 801/2018* y *Decreto 802/2018*).

Sociedad por Acciones Simplificada

El gobierno argentino promulgó la *Ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor* como una manera de apoyar la actividad emprendedora en el país y promover su ingreso a los mercados internacionales. La ley creó un nuevo tipo de figura jurídica que simplifica y reduce los trámites que las empresas, y en especial las PyMEs, necesitan realizar para formalizar su actividad. La Sociedad por Acciones Simplificada (SAS) puede crearse y registrarse a distancia con la participación de uno o más socios. Eso reduce el tiempo y los recursos que los emprendedores destinan a cumplir con la regulación (*Ley 27349*).

En la actualidad, las SAS solo están disponibles para empresas ubicadas en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires; sin embargo, el Ministerio de Producción y Trabajo colabora con las demás provincias para poner en marcha los cambios necesarios para incorporar a las SAS en su legislación.

La Secretaría de Simplificación Productiva

En enero de 2018 el Ministerio de Producción y Trabajo (MPT) creó e incorporó a la Secretaría de Simplificación Productiva. La Secretaría se centra en la desburocratización de procesos, leyes y trámites relacionados con la industria, las empresas y la inversión (*Decreto 62/2018*).

En la práctica, la Secretaría de Simplificación Productiva se ha enfocado en dos tareas: la evaluación ex ante de proyectos de regulación provenientes del MPT y la reducción de cargas administrativas de trámites del MPT para los ciudadanos y las empresas. Si bien la Secretaría se creó recientemente, ha definido lineamientos sobre temas como el análisis costo-beneficio y la cuantificación de los costos de cumplimiento para llevar a cabo estas tareas.

En lo que respecta a la evaluación ex ante, la Secretaría ha evaluado proyectos de ley relacionados con el mercado automotriz y de autopartes y con los certificados de origen. Las evaluaciones de estas regulaciones incluyen recomendaciones sobre el lenguaje que se usa, la identificación de los requisitos de información que son superfluos y la detección de párrafos que deberían eliminarse de la propuesta regulatoria. Véase más información sobre el tema en los Capítulos 2 y 3.

En lo referente a la reducción de cargas, la Secretaría de Simplificación Productiva ha intervenido activamente en la implementación de un programa dentro del MPT para reducir las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas, utilizando la metodología del Modelo de Costeo Estándar (MCE) como el marco guía. Los gobiernos de los países de la OCDE están sumamente interesados en llevar a cabo programas de reducción de cargas administrativas, pues sus resultados son fáciles de entender y comunicar a los ciudadanos (OECD, 2010^[1]). Medir las cargas administrativas es también útil pues define un nivel básico para que los gobiernos empiecen a mejorar sus regulaciones y permite definir prioridades respecto a qué trámites y procedimientos conviene simplificar primero.

La mayoría de los países miembros de la OCDE utilizan el Modelo de Costeo Estándar, o una adaptación de este, para medir sus cargas administrativas. El MCE considera el tiempo que los ciudadanos (o las personas que tienen que cumplir con una regulación) dedican a preparar el papeleo, el tiempo que les toma trasladarse a la oficina gubernamental en cuestión, el tiempo de espera en ella y el costo de los materiales necesarios para cubrir todos los requisitos establecidos en el trámite o regulación (SCM Network, s.f.^[2]).

En la actualidad, si bien en el gobierno argentino no hay obligación legal de medir las cargas administrativas de las regulaciones y los trámites, la Secretaría de Simplificación Productiva está poniendo el tema sobre la mesa y ha expedido documentos que describen el MCE y la importancia de medir las cargas administrativas. Asimismo, la Secretaría informa que ha aplicado medidas de simplificación administrativa a 43 trámites pertenecientes al MPT y, utilizando el MCE, ha comprobado que estas medidas redujeron las cargas para los ciudadanos y las empresas por un monto de ARS 21 millones.

Gestión del acervo regulatorio

Acceso al acervo de trámites y regulaciones administrativos

Brindar a ciudadanos y empresas acceso al acervo de trámites y regulaciones administrativos es una manera de aumentar la transparencia y reducir el margen para que ocurran actos de corrupción. De hecho, la *Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública* reconoce esto y promueve la participación de la sociedad y la transparencia en la administración pública al brindar acceso a la información gestionada por entes del gobierno argentino.

El gobierno argentino brinda libre acceso a su acervo regulatorio a través de varias bases de datos: el Boletín Oficial (www.boletinoficial.gob.ar), ii) bases de datos legislativos (www.infoleg.gob.ar) y iii) repositorios judiciales (www.saij.gob.ar). Se puede acceder a estos sitios web de forma gratuita y se encuentran alineados a prácticas seguidas por países de la OCDE.

Además, el sitio www.argentina.gob.ar contiene trámites organizados por eventos de vida y por servicios. Esta organización facilita a los ciudadanos y a las empresas la tarea de encontrar información relevante. Sin embargo, durante las diversas reuniones que el equipo de revisión de pares y el Secretariado de la OCDE sostuvieron con funcionarios de ministerios y organismos del gobierno argentino, estos dijeron que no podían confirmar que en este sitio web esté incluido el acervo completo de trámites y procedimientos administrativos.

De igual forma, es necesario señalar que la mayoría de los ministerios e instituciones públicas no conocen con exactitud el número de trámites que gestionan y no cuentan con un inventario para que los ciudadanos utilicen como referencia. Dicho inventario está en proceso de elaboración, pues cada vez que se incorpora un nuevo trámite en el sitio web *Trámites a Distancia*, este se registra. Si bien el inventario de trámites a distancia es una iniciativa útil, es importante desarrollar un catálogo con todos los trámites administrativos de cada ministerio e institución pública.

Crear un inventario completo con todos los trámites y requisitos de información a los que se sujeta a ciudadanos y empresas es un paso necesario para evaluar correctamente el acervo regulatorio y las cargas administrativas. El inventario debe estar actualizado, de acceso fácil y gratuito.

Revisiones ex post del acervo regulatorio

“Es necesario evaluar las políticas existentes mediante un análisis de impacto ex post para garantizar que las regulaciones sean efectivas y eficientes” (OECD, 2012^[3]); sin embargo, esta es una de las prácticas menos desarrolladas en los países de la OCDE. De hecho, dos tercios de los países pertenecientes a la Organización no tienen un mandato formal de realizar evaluaciones ex post (OECD, 2018^[4]). Argentina ha emprendido iniciativas para implementar análisis *ex post* de sus regulaciones, pero estos son aún aislados y no están del todo articulados.

En el *Decreto 891/2017 Buenas Prácticas en Materia de Simplificación* se menciona la necesidad de evaluar el inventario normativo de la Administración Pública Nacional, eliminar las normas innecesarias y reducir el inventario de cargas administrativas. Al igual que en los demás elementos incluidos en el decreto, en el sistema institucional no figura un organismo o una institución responsable de supervisar la realización de estas evaluaciones.

En enero de 2018, el gobierno argentino promulgó un decreto en el que instaba a los entes de la administración pública a eliminar normas y cargas administrativas que afectaran la producción y la actividad empresarial en el país y que eran urgentes de eliminar del acervo regulatorio. El *Decreto 27/2018 de Desburocratización y Simplificación* implementó más de 100 eliminaciones o modificaciones de regulaciones con base en consultas realizadas a instituciones de la administración pública.

Puesto que el *Decreto 27/2018* fue un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), el Congreso promulgó tres leyes para reemplazarlo. Las leyes reúnen la mayoría de las modificaciones incluidas en el decreto y se dividen como sigue:

- *Ley 27.444 de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo de la Nación*, que se centra en las regulaciones pertinentes para las PyMEs y otras empresas.
- *Ley 27.445 de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo de la Infraestructura*, que aborda la carga administrativa en puertos, aeropuertos y carreteras.
- *Ley 27.446 de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional*, que incluye modificaciones a la administración de bienes públicos y el uso de expedientes electrónicos.

Es importante señalar que la mayoría de las regulaciones incluidas en las leyes mencionadas representaron párrafos o regulaciones obsoletos, por lo que en la práctica cabe suponer que generaban poca carga administrativa para los ciudadanos y las empresas.

Nota

¹ En marzo de 2018 la Secretaría de Gobierno de Modernización actualizó las pautas mediante la Resolución 19/2018.

Referencias

- OECD (2019), *Digital Government Review of Argentina, Accelerating the Digitalisation of the Public Sector, Key Findings*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018.pdf>. [7]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [4]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en. [5]
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [8]

- OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>. [3]
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>. [6]
- OECD (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking Beyond 2010, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264089754-en>. [1]
- SCM Network (s.f.), *International Standard Cost Model Manual*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>. [2]

Capítulo 5. La gobernanza de los órganos reguladores en Argentina

Esta sección comienza explicando los siete Principios de la OCDE sobre las Mejores Prácticas de la Gobernanza de los Reguladores, que son lineamientos para fortalecer el diseño institucional de los reguladores económicos y, por tanto, mejorar su desempeño. Con base en los principios de la OCDE, la sección continúa describiendo los principales arreglos institucionales de los reguladores económicos en Argentina. Posteriormente, la sección presenta un análisis general del grado en que el diseño institucional y las prácticas de los reguladores argentinos se alinean con los principios de la OCDE.

Los principios de la OCDE para la gobernanza regulatoria

La sección presenta un breve resumen de los siete Principios de la OCDE sobre las Mejores Prácticas de la Gobernanza de los Reguladores. Es posible consultar una explicación detallada de cada principio con ejemplos prácticos en (2014_[1]).

Claridad en los roles

La idea principal del principio de *claridad en los roles* es que un regulador eficiente debe tener objetivos y funciones claros, integrados en un marco regulatorio integral y otros instrumentos de política. Estas funciones deben ser suficientes para alcanzar los objetivos institucionales que dieron origen a la creación de los reguladores. La principal justificación de este principio es que solo a través de objetivos e indicaciones claras, la institución puede lograr los resultados y alcanzar las metas esperadas.

Estos objetivos de los reguladores no deben estar en conflicto o competir en las metas, de otra forma ello puede perjudicar el desempeño institucional. Solamente cuando haya beneficios claros que superen los costos potenciales de combinar estos objetivos será adecuado unirlos. Sin embargo, en una situación en que el regulador agrupe objetivos contrapuestos, es esencial desarrollar un marco regulatorio y lineamientos que ayuden a la institución a compensar dichas funciones. Por otra parte, al interior de la institución estos objetivos deben reflejarse en funciones, metas, presupuesto, personal, etcétera separados y específicos. Por tanto, un regulador de múltiples objetivos enfrentaría retos importantes al planear y ejecutar todas las responsabilidades y funciones.

Este marco legal debe indicar los mecanismos de coordinación por medio de los cuales el regulador debe colaborar con otras instituciones en temas de responsabilidad compartida; por ejemplo, congresos, ministerios, organismos autónomos, etc. Por otro lado, cualquier acuerdo de cooperación, memorándum de entendimiento o acuerdo formal debe ser publicado en las páginas web de los reguladores para promover la transparencia en los roles de regulador.

Finalmente, una clara separación de funciones y coordinación con los ministerios resulta ser un asunto importante. El papel de los reguladores con relación con su contribución sobre los objetivos de los ministerios puede variar de país a país. Sin embargo, una práctica común es el principio de la independencia de los reguladores, que limitaría la responsabilidad de apoyar a los ministerios en sus objetivos de política pública. No obstante, el apoyo en los asuntos es un hecho y también es deseable la participación de los reguladores en las distintas etapas de la formulación de políticas ya que la coordinación entre la promoción y la regulación reduce la incertidumbre y alinea las expectativas sobre el papel de los entes regulados.

Evitar la influencia indebida y mantener la confianza

La noción del principio es que los reguladores necesitan generar confianza entre los actores involucrados y las instituciones. Con el objeto de crear esta confianza es necesario mantener una comunicación cercana con las entidades reguladas y otras partes interesadas, pero al mismo tiempo el regulador debe mantenerse alejado de cualquier influencia indebida que pudiera generar la captura del regulador.

La labor de los reguladores debe basarse en la objetividad y la imparcialidad, por ello, si existe una situación en que el alcance del regulador abarque al gobierno y a las empresas no gubernamentales, se requiere de una neutralidad competitiva para evitar la desconfianza y reducir el riesgo de influencia indebida por parte de empresas públicas.

La independencia formal y real puede promover la objetividad e imparcialidad. Los estatutos jurídicos pueden otorgar independencia legal de los reguladores en tanto que la independencia puede surgir de la fortaleza institucional o la implementación de mejores prácticas. Ambos esquemas enfrentan ventajas y retos. La selección de una de ellas depende de diversas condiciones. Por ejemplo, la necesidad de demostrar independencia, la dinámica de la política a nivel nacional, la fortaleza institucional del país, etc.

La influencia indebida puede surgir de cualquier institución gubernamental (ministerios, congreso, poder ejecutivo, organismos autónomos, poder judicial, etc.), los entes regulados o el público en general. El regulador necesita interactuar con estas partes para desplegar el proceso regulatorio, coordinando los temas de responsabilidades compartidas, llevando a cabo consultas sobre los proyectos regulatorios y recibiendo retroalimentación sobre la estrategia y los instrumentos que aplica. Sin embargo, en esta interacción el regulador debe buscar el objetivo institucional en el corto y largo plazo evitando la influencia indebida.

Evitar la captura del regulador y mantener la confianza asegura que los reguladores de hecho persigan los objetivos que se originaron. Existen diversas prácticas que contribuyen a reducir el riesgo de captura regulatoria y por ende generan confianza. Por ejemplo: la restricción de *puertas giratorias* para los funcionarios que laboran en empresas reguladas después de cierto periodo; comunicaciones transparentes entre reguladores y actores involucrados; una agenda definida y canales oficiales de comunicación; el grado de independencia formal y jurídica; la implementación de la MIR y el proceso de consulta para la producción regulatoria; el proceso de selección y los periodos de los miembros del consejo, etc. De hecho, los siguientes principios también ayudan a limitar el riesgo de captura regulatoria como el órgano rector del regulador, el grado de independencia, el esquema de recaudación de fondos, las obligaciones de rendición de cuentas y la evaluación del desempeño.

Los reguladores pueden ser desde órganos ministeriales hasta autónomos. La influencia indebida y los desafíos sobre la confianza son distintos en ambas situaciones. En principio, la influencia podría ser más probable entre los reguladores ministeriales en comparación con los órganos de gobierno, pero aquellos pueden enfrentar los desafíos de forma oportuna y efectiva. La elección entre uno y otro depende de los arreglos institucionales y la capacidad institucional no sólo del regulador sino también de los entes públicos.

Toma de decisiones y estructura de órganos de gobierno para reguladores independientes

El diseño del ente gubernamental y las facultades para la toma de decisiones tienen impacto sobre la efectividad de los reguladores, la entrega de la política regulatoria y los resultados esperados sobre los objetivos institucionales. Adicionalmente, el órgano rector tiene influencia sobre la integridad de los reguladores ya que puede afectar el riesgo de caer en captura regulatoria.

El órgano rector del regulador puede tomar distintas formas:

- El modelo de junta de gobierno: supervisión, dirección estratégica y política operativa.
- El modelo de comisión: la junta de gobierno asesora sobre decisiones regulatorias.
- Miembro único: un individuo toma las decisiones regulatorias.

La selección del modelo *per se* tiene algunos efectos sobre la efectividad del regulador. Por ejemplo, bajo ciertas condiciones un modelo de comisión o de junta de gobierno reduce el riesgo de captura regulatoria y fortalece la toma de decisiones en comparación con el modelo de miembro único.

La membresía del órgano rector es un arreglo institucional importante que debe ir en contra de la captura regulatoria y promover la transparencia. Con el objeto de ir en esa dirección, es necesario hacer las políticas, los criterios y el proceso de selección transparentes. Los miembros del órgano rector pueden ser elegidos por medio de concurso público o por nombramiento directo de una autoridad. Sin embargo, el concurso público brinda mayor confianza si se hace de forma justa e inclusiva.

La elección directa de la junta de gobierno es otra práctica común de los reguladores. Este tipo de órgano rector puede ser electo por una autoridad o por diferentes funcionarios públicos. No obstante, el modelo requiere más transparencia en los criterios de elección ya que podría existir sesgo en el proceso. Por ejemplo, los representantes de los actores interesados, la industria y el ministerio pueden estar en conflicto con los antecedentes técnicos. Los reguladores deben seguir sus objetivos institucionales pero los miembros pueden estar influidos o tener opiniones sesgadas debido al puesto público que ocupan. Por ello, se recomienda tener enunciados claros sobre los objetivos y las metas, así como lineamientos que reduzcan el conflicto.

Un modelo basado en un consejo tiene más memoria institucional cuando el reemplazo es escalonado. Debido a esto, los cambios en la junta son menos costosos y con menor probabilidad de modificar completamente el trabajo del regulador. Este modelo puede alejar a la institución del proceso político. Por ejemplo, el nombramiento puede ir más allá de los periodos presidenciales o escalonar dicho nombramiento.

Sin menoscabo del modelo de gobierno, en términos generales, los modelos corporativos tienen características más flexibles para impulsar la rendición de cuentas, la transparencia, efectividad, integridad e independencia del regulador. En contraste, un miembro único puede ser más adaptable a los cambios de la industria y su capacidad de respuesta es más rápida. La captura regulatoria es más desafiante cuando hay un solo miembro pero la fortaleza institucional del ministerio principal puede brindar su apoyo en este asunto.

Rendición de cuentas y transparencia

Este principio destaca la relevancia de la rendición de cuentas y la transparencia para los reguladores económicos. De hecho, la rendición de cuentas y la transparencia son las bases de la confianza, pero también un mecanismo para alinear las expectativas entre los reguladores y los actores involucrados. El mensaje central del principio es que las prácticas obligatorias o auto-impuestas en la rendición de cuentas y transparencia promueven el proceso de toma de decisiones y brindan elementos para reducir el riesgo de captura regulatoria.

Usualmente, los gobiernos mantienen las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para todos los entes públicos, incluidos los reguladores. No obstante, los reguladores independientes deben ir más allá de estos deberes en comparación con todos los entes públicos; por ello, mientras los reguladores avancen hacia la independencia o la autonomía, deben aumentar sus prácticas de rendición de cuentas y transparencia para fortalecer la confianza.

Las obligaciones de rendir cuentas podrían incluir al Ejecutivo Federal, el Congreso, el público y los actores interesados. Por supuesto, los conceptos para la rendición de cuentas no son necesariamente los mismos para todos los actores. El Ejecutivo Federal, por ejemplo, podría enfocarse en los objetivos de política, la coordinación con los ministerios y la ejecución del presupuesto; el Congreso podría enfocarse en los objetivos de política y la ejecución presupuestal; y el público y los actores involucrados podrían hacerlo en los objetivos de política. En estos temas, es relevante que los reguladores publiquen sus planes operativos para cada año, de modo que los actores interesados puedan comparar la agenda planeada con los resultados alcanzados.

En perspectiva, la transparencia es una especie de rendición de cuentas para el público y los beneficios de publicar la información vale el trabajo adicional que ello implica. Por tanto, los reguladores deben publicar toda la información posible acerca de su operación; por ejemplo, la ejecución presupuestal, las estadísticas de la industria, planes anuales de trabajo, reuniones con actores involucrados y sus minutas, metas y objetivos alcanzados, etc. Esta información debe ser de fácil localización para la mayoría de los usuarios potenciales y en formatos manejables. También se recomienda que los reguladores pongan atención en los datos que necesitan los usuarios y los incluyan en las estadísticas diarias. En pocas palabras, los reguladores deben seguir una política de transparencia como mecanismo para obtener la confianza.

Participación de actores interesados

El principio del compromiso se refiere a una política integral para interactuar con los entes regulados y otros actores involucrados. La relevancia de general compromiso con los actores involucrados se debe a que los reguladores aprenden de la industria la forma en que ésta funciona; del público, los efectos de la regulación; y de los entes públicos, cómo trabajar todos en conjunto.

El compromiso con los actores involucrados es también un mecanismo para producir regulación de calidad ya que puede brindar retroalimentación acerca de un problema específico y propuestas para resolverlo. A través de la participación de actores interesados es posible, los reguladores pueden mejorar la relación con los actores involucrados debido a que pueden presentar opiniones sobre problemas potenciales, acerca de los efectos de la regulación, pero también pueden anticipar la regulación y reducir los costos de implementación y la incertidumbre.

Es importante que los reguladores se comprometan con una política de participación de los actores interesados. La mayoría de los reguladores tienen contacto activo con las empresas que regulan y otros actores, pero esta es una práctica diferente desde un enfoque de políticas. Una política de participación de los actores involucrados requiere objetivos, una agenda programada y planeada para discutir asuntos regulatorios, análisis de los temas de discusión, etc.

Las iniciativas de involucramiento y participación de actores interesados se recomiendan ampliamente, pero los reguladores deben tomar en consideración las mejores prácticas en dichas actividades para evitar riesgos de captura regulatoria y conflicto de intereses. Al mismo tiempo, los reguladores deben ser claros con el objetivo de estas actividades, de modo que los actores involucrados ajusten sus expectativas. Finalmente, todos los ejercicios deben adecuarse al propósito; esto significa que las expectativas requieren un criterio de racionalidad. Por ejemplo, podría ser excesivo realizar una consulta compleja, costosa e integral *in situ* para una regulación propuesta de bajo alcance y con pocos efectos potenciales previstos. Por ello, es importante adoptar prácticas de consulta como la consulta temprana, MIR y la consulta *ex post* (al amparo de las actividades de evaluación *ex post*) como parte de la política de compromiso.

Financiamiento

El principio tiene al menos dos vertientes. En primer lugar, el financiamiento es el canal que permite al regulador alcanzar las metas de acuerdo con los objetivos. Por otro lado, las fuertes de financiamiento pueden contribuir a asegurar la independencia (principalmente del gobierno, pero también de las empresas reguladas) en el proceso de toma de decisiones y la implementación de la regulación.

La cantidad de recursos disponibles para los reguladores debe ser planeada conforme a los objetivos y de acuerdo con las metas que se busca alcanzar. El financiamiento para los reguladores debe ser justamente lo suficiente para lograr las metas esperadas de acuerdo con el cronograma – que puede incluir objetivos anuales o a un plazo mayor. De hecho, la planeación de las metas y el presupuesto están alineados de forma muy cercana. Aun así, el presupuesto no debe ser el principal impulsor ya que en ocasiones un presupuesto más ajustado se asigna para alcanzar metas altas. No significa, por el contrario, que el regulador debe tener grandes presupuestos. Más que ello, el presupuesto y las metas deben estar en equilibrio y la clave es la planeación.

Las fuentes de financiamiento y disponibilidad real en el tiempo son también un tema relevante para fines de independencia. La independencia se apoya en los arreglos institucionales entre reguladores y entes responsables de brindar el financiamiento. Estos arreglos podrían ser sólidos y podrían no ser necesarios para separar el presupuesto del regulador de otras instituciones, como es el caso cuando el organismo es parte de un ministerio o aquél valida el presupuesto. Si los arreglos son fuertes al paso del tiempo, es posible mantener dicha estructura, pero si existe una percepción de un riesgo que cambie la política, es sensible separar el presupuesto del ministerio a través de instrumentos jurídicos. Asignarle facultades jurídicas al regulador para evaluar, proponer, presentar e implementar el presupuesto ayuda a reducir el riesgo de captura y mitiga posibles presiones que puedan influenciar las decisiones de los reguladores. Los arreglos particulares acerca del presupuesto dependen de los perfiles de cada país y de la capacidad institucional, pero vale la pena mencionar que la planeación y ejecución de un presupuesto propio van encaminadas rumbo a la independencia.

Evaluación del desempeño

Este principio anima a los reguladores a llevar a cabo una evaluación del desempeño de acuerdo con los objetivos que se originaron. Si el regulador no evalúa su trabajo y acciones, nunca sabrá si los efectos de su intervención están alineados con sus objetivos y si los recursos invertidos tienen utilidades.

La evaluación del desempeño permite a los reguladores fortalecer las actividades o acciones que contribuyen a la mayoría de sus metas y modifican aquellas con efectos deficientes. Debido a la relevancia de la evaluación del desempeño, es importante realizar estos ejercicios de forma periódica. La frecuencia depende de la importancia de la política y el tipo de evaluación. Por ejemplo, una evaluación de indicadores del desempeño sobre los resultados puede ser anual, ya que requiere un análisis estadístico “simple” con bajo consumo de tiempo. Por otro lado, el impacto o efectos reales de las decisiones regulatorias requieren un análisis que son herramientas más complejas y avanzadas. Al mismo tiempo, la identificación de los efectos finales puede no ser tan clara en las primeras etapas de implementación.

Finalmente, tan importante como el lanzamiento de las actividades de evaluación del desempeño es la publicación de los resultados. Se añade a los temas de rendición de cuentas y transparencia.

Prácticas institucionales de los reguladores en Argentina

Esta sección presentará el grado en que las prácticas de los reguladores argentinos son coherentes con los principios de los reguladores de la OCDE. Los reguladores que fueron analizados con base en los arreglos institucionales son los siguientes:

- Ente Nacional Regulador de la Electricidad.
- Ente Nacional Regulador del Gas.
- Ente Nacional de Comunicaciones.

Claridad en el rol

La Ley 24.065: *Régimen de la Energía Eléctrica* creó al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) (Artículo 54) como un órgano auto-regulado con capacidad jurídica en los ámbitos jurídicos público y privado, con patrimonio propio y *capacidad* para aprobar su organigrama (Artículo 55). La ley indica también en su Artículo 2 los objetivos que el ENRE debe alcanzar y el Artículo 56 enumera las funciones y facultades del ENRE. Sin embargo, esta ley no incluye indicaciones sobre la coordinación con otros entes públicos como la Comisión Nacional para la Protección de la Competencia, la Secretaría de Gobierno de Energía, entre otros.

Entre los objetivos enumerados en el Artículo se encuentran: i) protección de los derechos de los usuarios; ii) promoción de la demanda, competitividad e inversiones; iii) promoción de transporte no discriminatorio y acceso a la distribución y uso de servicios eléctricos; iv) fomento a la producción, transporte, distribución y uso eficiente de la electricidad, con base en el establecimiento de tarifas; y 5) promoción de inversiones de acuerdo con la competitividad.

Las funciones indicadas en el Artículo 56 están ligadas a los objetivos indicados previamente. Incluyen, en términos generales, acciones para aplicar la ley; propuestas regulatorias; prevención de conductas anticompetitivas; establecimiento de tarifas; publicación de principios generales para los contratos; establecimiento de bases y condiciones para otorgar concesiones; realización de licitaciones públicas; supervisión sobre la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción de proyectos; publicación de información; imposición de multas; entre otras.

Por otro lado, el *Decreto Nacional No. 1.398/92* en su Artículo 1 indica que la anterior Secretaría de Energía Eléctrica debe tomar en cuenta la condición de monopolio natural de la distribución de la electricidad al establecer la regulación específica y cuando el ENRE deba llevar a cabo las funciones.

Ente Nacional Regulador del Gas

La *Ley 24.076: Gas Natural* (Artículo 50) creó al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) como una institución auto-gobernada con capacidad jurídica y patrimonio propio – similar al ENRE. Con pocas excepciones, los objetivos del ENARGAS, de acuerdo con el Artículo 2 son los mismos que los del ENRE en su ley correspondiente. De la misma manera, las funciones señaladas en el Artículo 52 se establecen para cumplir con los objetivos. El *Decreto 1.738/92* por otra parte publica el reglamento de la Ley No. 24.076.

Ente Nacional de Telecomunicaciones

El *Decreto 267/2015* creó el Ente Nacional de Telecomunicaciones (ENACOM) en diciembre del 2015 como un órgano auto-gobernado con capacidad jurídica y descentralizado del anterior Ministerio de Telecomunicaciones. El decreto otorga ENACOM todas las funciones contempladas en las leyes 26.522: *Servicios de Comunicación Audiovisual* y 27.078: *Argentina Digital, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*, así como sus leyes secundarias. Por tanto, el ENACOM detenta todas las competencias y funciones que dichas normas y sus reglamentos asignan a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El decreto también incluye modificaciones detalladas que deben realizarse tanto a la Ley No. 26.522 y la Ley 27.078. Al momento de redactar este informe, las leyes todavía estaban pendientes de modificarse.

El ENACOM entonces opera con dos leyes que fueron actualizadas por medio de un decreto. Por tanto, el ENACOM está emitiendo nuevas reglas hasta que surja una nueva ley integrada. Por ejemplo, el ENACOM está actualizando la regulación sobre multas y control de calidad, regulación de clientes, entre otros. De hecho, en 2016 se redactó una propuesta de nueva ley con base en el proceso de consulta, pero está en el proceso de ser discutida en el congreso.

Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza

Las decisiones basadas en evidencia, relación con los actores involucrados, transparencia y rendición de cuentas son algunos de los elementos más importantes al evaluar la confianza. En Argentina, algunas de estas prácticas son comunes para todas las instituciones públicas ya que comparten los mismos requisitos legales, pero también existen regulaciones o prácticas específicas para cada regulador.

En cuanto a la información pública, una ley general regula los derechos de acceso a la información, los cuales establecen los principios generales para la participación pública y el acceso y transparencia de la administración pública. De forma más específica el *Decreto 1.172/2003* publica el Reglamento para las audiencias públicas por parte del poder ejecutivo, la participación pública en la elaboración de normas, el acceso a la información pública, y las reuniones abiertas con los órganos regulatorios entre otros (véase el Capítulo 3 para conocer más detalles). Además de la regulación general de las audiencias públicas, algunos decretos de creación de los reguladores económicos definen

especificaciones sobre cómo llevar a cabo las audiencias públicas. Por ejemplo, las leyes de creación del ENRE y el ENARGAS especifican las directrices para las audiencias públicas. En contraste, el ENACOM no tiene lineamientos específicos para realizar audiencias públicas en sus decretos de creación.

Con el objeto de complementar las prácticas de este principio, véase la sección de *Compromiso* a continuación en la que se indican las prácticas y relaciones con los actores involucrados.

Ente Nacional Regulador de la Electricidad

Las facultades jurídicas otorgadas en la *Ley 24.065: Régimen de la Energía Eléctrica* al ENRE como órgano auto-gobernado con límites institucionales puede proporcionar las bases para generar confianza como un regulador independiente.

Establecer términos de servicio fijos para la designación de miembros del órgano rector en una forma escalonada pueden reducir el riesgo de captura regulatoria y es deseable que los nombramientos vayan más allá de los periodos presidenciales. En el caso del ENRE, la designación del órgano rector es por un periodo de cinco años y la elección presidencial es un periodo de cuatro años. Los miembros del consejo no pueden tener intereses y relaciones directos o indirectos con las empresas eléctricas. También hay un periodo de prevención de tres años para trabajar en la industria después o antes de un puesto público en el ENRE.

En el caso de la comunicación con los actores involucrados, la *Ley 24.065* indica las situaciones por las que el ENRE debe llevar a cabo audiencias públicas tales como algunos casos de fusiones, controversias arancelarias y asuntos de competencia, entre otros. Véase el Capítulo 3 para conocer más detalles.

La intervención directa de los ministerios en el ámbito político de los reguladores puede debilitar la confianza en el regulador. El *Decreto 134/2015* emitido en 2015 declaró al sector energético en emergencia. Este decreto proporcionó instrucciones al Ministerio de Energía y Minas para implementar las acciones para mejorar la calidad y asegurar la prestación de servicios públicos en condiciones técnicas y económicas. La intervención del Ministerio incluye la generación, transporte y distribución de la energía eléctrica. Un decreto de esta naturaleza otorgó facultades al Poder Ejecutivo para intervenir en el ENRE, disminuyendo su capacidad como autoridad regulatoria.

Ente Nacional Regulador del Gas

La *Ley No. 24.076 de Gas Natural* otorga al ENARGAS un diseño institucional similar al ENRE incluyendo el estatus de órgano auto-gobernado, la formación del consejo de administración de la institución y el sistema para el nombramiento de los miembros del consejo, entre otros. Estos instrumentos legales parecen estar de conformidad con los principios de la OCDE de gobernanza de los reguladores, pero cualquier riesgo potencial en el diseño institucional que amenace la independencia debe identificarse y evitarse o limitarse.

En el caso del ENARGAS, a través del *Decreto 571/2007* promulgado en 2017, el Presidente de Argentina intervino al regulador, tomando control de sus funciones y responsabilidades. Los argumentos planteados incluyeron una deficiente presentación de reportes administrativos, fallas graves y otras faltas cometidas por ENARGAS. El decreto fue explícito al señalar que la intervención fue planeada para 180 días, con la posibilidad de extensión. No obstante, la intervención duró diez años hasta la publicación del *Decreto*

594/2017 emitido en el año 2017, que declaró el fin de la intervención y nombró al vicepresidente de ENERGAS y otros directivos.

Con la finalidad de evitar la influencia indebida y mantener la confianza, los reguladores deben tener, entre otras cosas, objetivos claros, un marco regulatorio e institucional sólido para llevar a cabo sus funciones de forma efectiva y eficiente, y un panorama institucional y regulatorio para resolver controversias y faltas de conducta conforme al Estado de Derecho. Las intervenciones de naturaleza similar a la descrita anteriormente pueden tener grandes efectos negativos sobre el desempeño de las instituciones, así como en la percepción de los actores involucrados.

Ente Nacional de Telecomunicaciones

El diseño institucional del ENACOM es el de un órgano autogobernado con un consejo que define los objetivos y funciones, brinda una base importante para construir la confianza y reducir el potencial de influencia indebida.

Como otros reguladores, además de la regulación general sobre las audiencias públicas (*Decreto 1.172/2003*), el ENACOM sigue también los estatutos específicos establecidos en la *Ley 26.522*. El ENACOM, por otro lado, conforme al marco de la *Ley 26.522* y la *Ley 27.078* organiza foros de consulta para las propuestas regulatorias.

Toma de decisiones y estructura del órgano de gobierno para reguladores independientes

Ente Nacional Regulator de la Electricidad

El órgano de gobierno del ENRE cuenta con cinco miembros, de los cuales uno es el Presidente, uno el Vicepresidente y los funcionarios restantes son vocales (Artículo 57 de la *Ley No. 24.065*). El Poder Ejecutivo nombra a estos miembros de acuerdo con sus antecedentes técnicos y profesionales por cinco años organizados en periodos escalonados, que pueden ser renovados indefinidamente – dos de ellos propuestos por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (Artículo 58 de la *Ley No. 24.065*).

Estos miembros, de acuerdo con el Artículo 59 de la *Ley No. 24.065* tendrán un enfoque exclusivo en las funciones y solo puede ser quitado por medio de un acto bien fundamentado del Poder Ejecutivo. Esta ley, sin embargo, pasará a una comisión del Congreso que emitirá una opinión.

Ente Nacional Regulator del Gas

De acuerdo con el Artículo 54 de la *Ley 24.076*, el órgano rector del ENARGAS está conformado por cinco miembros, de los cuales uno sería el presidente, uno el vicepresidente y los tres restantes, vocales. Como en el caso del ENRE, los miembros del órgano directivo serán electos de acuerdo con su perfil técnico durante cinco años (Art. 54). Nuevamente, los miembros entrarán en funciones en periodos escalonados y deben tener funciones de exclusividad en el regulador (Art. 55).

Estos estatutos jurídicos, que parecen estar de acuerdo con los principios de la OCDE sobre la gobernanza de los reguladores, fueron revocados cuando se intervino al ENERGAS.

Ente Nacional de Telecomunicaciones

El Artículo 5 del *Decreto 267/2015* establece que siete miembros conformarán el directorio del ENACOM. Tres miembros serán directores nombrados por el Presidente de Argentina y tres más electos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización – las cámaras son electas por los equipos parlamentarios. Finalmente, de acuerdo con el *Decreto 267/2015*, el Presidente de Argentina elige al Presidente del ENACOM.

Los miembros del directorio son nombrados por un periodo de 4 años y pueden ser reelectos para un periodo adicional. El Presidente de Argentina, no obstante, puede remover directamente a los miembros y sin expresar la causa – Artículo 5 del *Decreto 267/2015*. Finalmente, el directorio puede sesionar con cuatro miembros.

Rendición de cuentas y transparencia

En Argentina, el control interno descansa en la *Ley 24.156: Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. Esta ley es obligatoria para todos los entes públicos, incluyendo los órganos autocráticos, tales como los reguladores analizados en este capítulo (Artículo 8). Las facultades al amparo de esta ley comprenden el control de presupuesto (regulación técnica, órgano rector, organización, diseño y ejecución), crédito público, control interno y externo y rendición de cuentas.

La institución a cargo del control interno es el Síndico General de la Nación, de acuerdo con el Artículo 100 de la *Ley No. 24.156*. Un síndico general y tres sub síndicos encabezan la oficina.

Por otro lado, la *Ley No. 24.156* crea también la Oficina del Auditor General de la Nación, como una entidad dependiente del Congreso Nacional con la responsabilidad del control interno y externo del sector público. Su responsabilidad es el control externo del presupuesto, la economía, hacienda, patrimonio y administración legal posterior a la ejecución. Siete miembros profesionales con experiencia relevante en presupuesto y control conforman este órgano – designados por las cámaras del congreso.

En cuanto a las obligaciones de transparencia, la *Ley 27.275: Derecho de acceso a la información pública* establece las obligaciones que los entes públicos deben cumplir en este tema. Por ejemplo, la información básica que deben publicar los órganos públicos en su portal web es: i) organigramas y funciones; ii) salarios y sus componentes para todo el personal; iii) presupuesto planeado y ejercido; iv) transferencias de fondos; v) auditorías e informes de evaluación; vi) servicios proporcionados y protocolos de acceso; vii) medios para atender las solicitudes de información pública; viii) documentos de permisos y concesiones; etc. Además, la ley prevé que toda la información que esté en manos del estado es pública con las excepciones específicamente indicadas.

Adicionalmente, el ENRE publica un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y el desempeño del sector. Este informe puede incluir lineamientos regulatorios, un panorama general del mercado, resumen de tarifas, resultados del control de calidad, inspecciones, seguimiento de las empresas de los actores involucrados, relaciones institucionales y comunicaciones, resultados de auditoría, entre otros. El ENARGAS también publica un informe anual sobre sus actividades, usuarios, la estructura del mercado, estados financieros, licenciatarios y sistema de transporte, entre otros. Finalmente, las áreas administrativas del ENACOM publican reportes mensuales sobre las principales actividades que llevan a cabo y algunos indicadores relacionados.

Participación de los interesados

En Argentina, las audiencias públicas constituyen un canal de participación para la sociedad en el proceso de toma de decisiones. Las audiencias públicas son procedimientos de participación pública en los que la autoridad brinda espacios formales de comunicación en los que los actores involucrados pueden expresar sus opiniones sobre intereses particulares.

El *Decreto 1.172/2003* incluye la regulación de las audiencias públicas, que define a los actores, roles, tiempos, responsabilidades presupuestales, etapas, protocolos, formatos y procedimientos. El decreto asimismo publica la regulación para la participación pública de las normas, como un mecanismo institucional para expresar opiniones sobre las propuestas de normas y leyes administrativas que presentará el ejecutivo ante el congreso. En esta regulación, se destaca que cualquier persona puede solicitar formalmente a la autoridad el lanzamiento de un procedimiento de normas de participación pública – lo que implica que no todas las propuestas regulatorias puedan sujetarse a un proceso de consulta. Ver el Capítulo 3 para conocer más detalles.

El decreto también publica la regulación para hacer públicos los intereses y opiniones de cualquier persona dentro de la audiencia pública con el objeto de influir en las funciones y decisiones de los entes públicos, como los reguladores económicos. El principio fundamental de esta regulación es que toda la información en los *registros de audiencia de gestión del interés* es pública y debe adaptarse para ser de acceso público, actualizarse diariamente y ser publicada en los portales web.

Adicionalmente a las audiencias públicas, ENRE, ENARGAS y ENACOM sostienen reuniones con diferentes actores interesados. Por ejemplo, ENACOM tiene consultas mensuales con las comisiones de consumidores, pero no hay evidencia de reuniones sistemáticas más allá de las audiencias públicas con empresas reguladas con protocolos que aseguren la transparencia. En ENRE y ENARGAS, además de las audiencias públicas que siguen a las prácticas de transparencia, no existe evidencia de reuniones formales dentro de una agenda planeada con actores interesados.

Financiamiento

Ente Nacional Regulador de la Electricidad

La *Ley No. 24.065* (Artículo 65) otorga facultades al ENRE para elaborar su presupuesto anual, que incluye ingresos, gastos e inversiones – el ENRE tiene también la facultad de administrar su anual y la oficina de auditoría pública tiene la facultad de supervisar la ejecución (Artículo 64). El ENRE tiene las siguientes fuentes de ingresos: i) tasas de inspección y control, ii) subsidios y otras transferencias, iii) recursos o activos asignados por la regulación, iv) recursos de multas y decomisos, y v) interés y otros ingresos de la administración de fondos propios. Sin embargo, los recursos que se recaudan van a la hacienda pública y el ENRE debe solicitarlos cada tres meses. Hacienda, por otro lado, puede fijar los topes y metas presupuestarias, así como aprobar partidas distintas a las solicitadas.

Productores, transportistas y distribuidores pagarán por año adelantado una inspección individualizada y tasa de control, definidos por el ENRE. La *Ley No. 24.065* indica la fórmula para calcular la tasa, que toma en consideración los gastos de los reguladores y los ingresos de los sujetos.

Ente Nacional Regulador del Gas

La *Ley No. 24.076* establece prácticamente las mismas disposiciones para el ENARGAS que la *Ley 24.065* para el ENRE en términos de financiamiento y presupuesto, ya que ambos ordenamientos otorgan las mismas facultades para la consolidación presupuestaria y fuentes de financiamiento similares. Al igual que con el ENRE, el ENARGAS tiene que solicitar financiamiento a hacienda cada trimestre.

Ente Nacional de Telecomunicaciones

El Artículo 4 del *Decreto 267/2015* define las fuentes de financiamiento para el ENACOM. Entre estas se encuentran: i) obligaciones, cuotas y derechos descritos en las leyes *No. 26.522* y *No. 27.078*; ii) recursos provenientes de multas; iii) donaciones y subsidios otorgados iv) recursos fiscales de la hacienda nacional; v) cuotas administrativas; y vi) otros ingresos legales. El artículo señala que las multas impuestas a los concesionarios no pueden ser intercambiadas por publicidad, espacios comerciales o cualquier otro tipo de compensación.

De acuerdo con el ENACOM, el 79% de su financiamiento proviene de la industria de las telecomunicaciones, 19% de la audiovisual y el restante de multas.

Evaluación del desempeño

El establecimiento y publicación de los indicadores varía entre los distintos reguladores en Argentina. En general, publican reportes sobre indicadores, principalmente relacionados con su operación anual como ejecución financiera, cumplimiento administrativo, actividades realizadas, etc. Sin embargo, los indicadores de desempeño que se enfocan y miden el objetivo del regulador en sí no son una práctica común. En vez de ello, los reguladores económicos como ENARGAS, ENRE y ENACOM producen y publican informes mensuales con un resumen de las actividades más relevantes y algunos indicadores. Estos pueden ser:

- Indicadores de entrada.
- Indicadores de proceso.
- Indicadores de resultado.
- Indicadores financieros.

Algunos ejemplos de estos indicadores se enfocan en tarifas, control de calidad, inspecciones, comunicaciones institucionales, resultados de auditorías, servicio de calidad y ejercicio del presupuesto, entre otros. El ENARGAS también publica indicadores sobre las actividades realizadas, usuarios, resultados financieros, licenciatarios, calidad del servicio, quejas, desempeño del personal, etc. En el caso de ENACOM, éste también publica indicadores sobre conflictos, acuerdos, servicios asistencia a usuarios autorizaciones, registros, entre otros.

En resumen, la labor en los distintos niveles y tipos de indicadores por parte de los reguladores económicos es amplia pero es necesario mejorar y categorizar toda la información que generan en relación con la evaluación del desempeño institucional.

Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2018), *Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, OECD, Paris, [4]
<http://www.oecd.org/countries/argentina/oecd-review-corporate-governance-soe-argentina.htm>.
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, [5]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [6]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, [3]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.

Capítulo 6. Gobernanza regulatoria multinivel en Argentina

Este capítulo analiza las políticas actuales aplicadas por el gobierno de Argentina para promover la coherencia regulatoria con la regulación subnacional y las políticas para apoyar la implementación de políticas regulatorias por parte de los gobiernos locales en Argentina. Para este propósito, se evalúan las prácticas regulatorias de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires y se agregan estudios de caso para una mejor explicación. Además, evalúa las prácticas argentinas en materia de cooperación regulatoria internacional.

Los desafíos de la gobernanza regulatoria multinivel

La fragmentación regulatoria plantea desafíos para los ciudadanos y las empresas en su vida cotidiana dada la multiplicidad de los niveles de gobierno y actores que producen y hacen cumplir una regulación determinada. Una amplia gama de instrumentos legales detallados y engorrosos puede dificultar la interacción entre instituciones públicas en diferentes niveles de gobierno, especialmente si no existe un mecanismo claro y directo para resolver discrepancias multinivel. Además, la complejidad de un sistema regulatorio aumenta en un sistema más descentralizado compuesto por más niveles de actores reguladores (Rodrigo, Allio and Andres-Amo, 2009^[1]).

Los gobiernos centrales, regionales y locales conviven con diferentes niveles de gobierno con sus propias atribuciones, las cuales tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir la regulación. Los desafíos de un marco regulatorio multinivel incluyen normas con duplicidades o superpuestas, regulaciones de baja calidad y cumplimiento desigual. También impone cargas innecesarias a las actividades de los ciudadanos, así como al comercio, la inversión y el espíritu empresarial, lo que influye negativamente en el desempeño de las economías y, por lo tanto, afecta el crecimiento. La *Recomendación de 2012 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* aborda la gobernanza regulatoria multinivel en dos elementos: coherencia y coordinación; y, capacidades de gestión regulatoria a nivel subnacional (OECD, 2012^[2]).

Distribución de atribuciones regulatorias dentro del territorio argentino

Argentina es una república federal con tres niveles de gobierno, los cuales tienen atribuciones regulatorias; nacional (1), provincial (23) y municipal (2 218), así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (OECD, 2016^[3]). De hecho, los poderes regulatorios de todos los niveles de gobierno están consagrados en varias disposiciones legales; la Constitución Nacional, las Constituciones correspondientes de las Provincias y las cartas municipales.

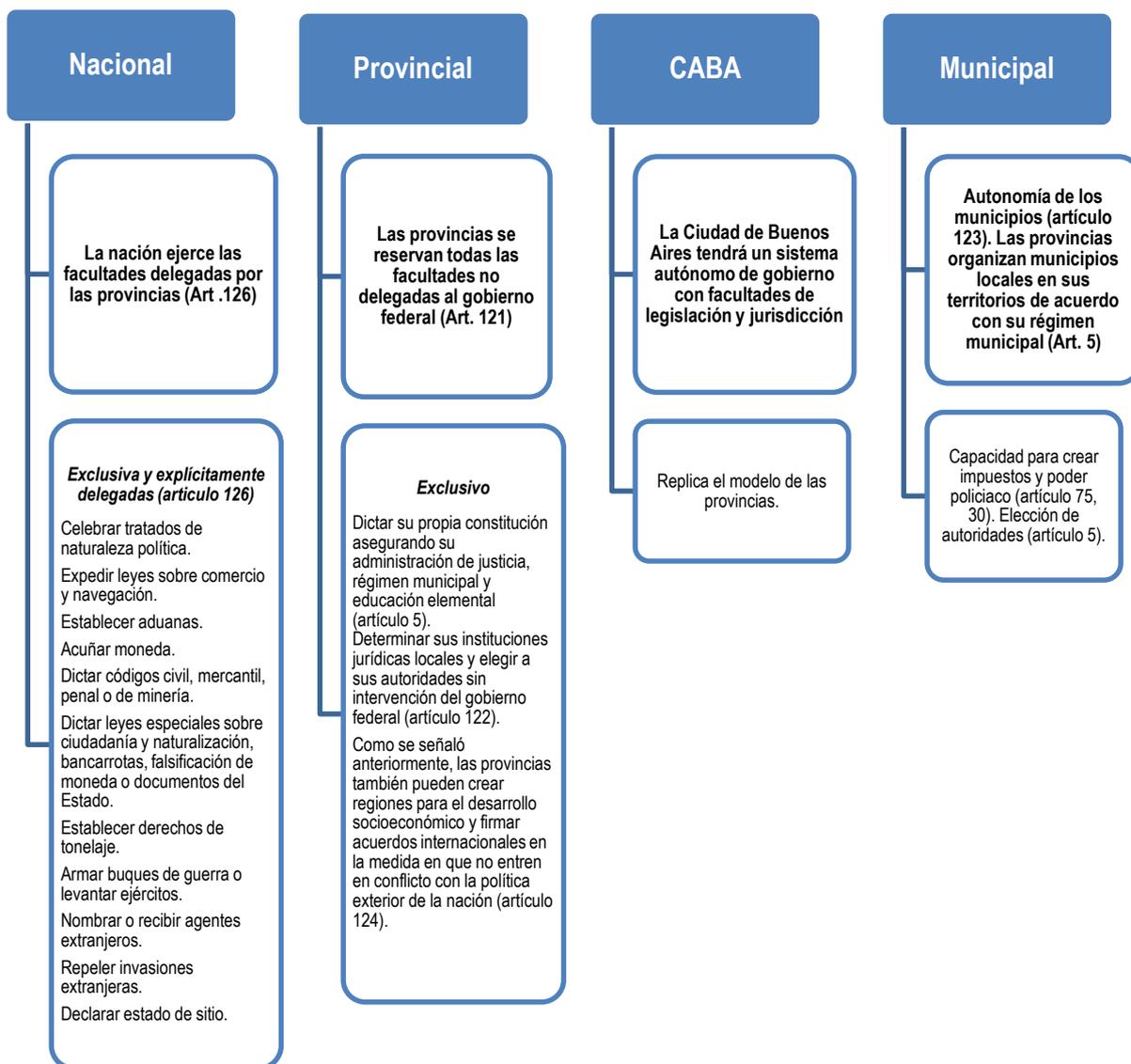
La constitución nacional especifica que las provincias tienen sus propios sistemas legislativos, ejecutivos y judiciales y el poder de elegir a sus autoridades y emitir sus propias constituciones. Además, la premisa con respecto a la distribución de poderes reguladores es que todas las provincias tienen poderes que no se han delegado explícitamente al nivel federal en la constitución (Ver gráfica 6.1).

Las provincias pueden crear regiones para el desarrollo socioeconómico o, con el conocimiento del Congreso Nacional, firmar acuerdos internacionales, en la medida en que no entren en conflicto con los poderes explícitamente delegados al gobierno nacional (gráfica 6.1). Las provincias manejan los recursos naturales en sus territorios correspondientes; y pueden ser responsables de la educación secundaria. En cuanto a los municipios, la constitución nacional les otorga autonomía para los siguientes asuntos: la elección de sus autoridades, la autoridad policial y al poder de crear impuestos.

En consecuencia, los niveles de gobierno nacional y subnacional argentino tienen poderes reguladores exclusivos y compartidos. En algunos casos particulares, esta complejidad provoca la superposición de regulaciones y competencias que aumentan los desafíos de la fragmentación regulatoria para los ciudadanos y las empresas. Además, en el caso de una regulación superpuesta o de impugnación, actualmente no existe un procedimiento de resolución de conflictos establecido entre los niveles de gobierno nacional y subnacional,

aparte de las apelaciones judiciales. Por ejemplo, al imponer impuestos locales y establecer regulaciones ambientales.

Gráfica 6.1. Ejemplos de atribuciones y competencias de la Constitución Nacional Argentina



Notes: Esta figura ilustra las atribuciones de acuerdo con la constitución nacional de la Argentina. Estas no son el total de las atribuciones. En el caso de los municipios, las atribuciones dependen de la provincia de la que dependen y cada gobierno municipal desarrolla su propia carta municipal.

Fuente: Adaptado de Presidencia de la Nación (1994^[41]), *Constitución Nacional Argentina*, <https://www.casarsosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>.

Las competencias compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales incluyen educación universitaria, atención médica, vivienda y energía. En cuanto a los municipios, tienen competencias exclusivas y compartidas: los poderes exclusivos para los municipios cuentan con gestión de residuos, construcción de carreteras, alcantarillado, mercados y cementerios, transporte público y regulación de carreteras públicas; las competencias compartidas incluyen educación primaria, atención primaria de salud, agua

y alcantarillado, construcción y mantenimiento de carreteras regionales (OECD, 2016^[3]). Ver la gráfica 6.1 para ver una explicación de la distribución de las atribuciones según la constitución nacional.

Encuadro 6.1. Antecedentes históricos del federalismo argentino

El Virrey de Buenos Aires fue la autoridad central española durante el Virreinato del Río de la Plata que duró desde 1776 hasta 1810. Argentina obtuvo su independencia en 1816 y desapareció el virrey, lo que permitió a las provincias desarrollar sus propios arreglos institucionales. Desde entonces, se hicieron dos intentos para promulgar una constitución nacional: en 1819 y en 1826. Ambas constituciones fueron rechazadas por la mayoría de las provincias, que continuaron estableciendo su propia independencia mediante la promulgación de documentos constitucionales provinciales. Este temprano constitucionalismo subnacional es evidencia del alto grado de autonomía de las provincias instalada por más de 40 años (1810-1853).

Se adoptó una constitución nacional en 1853, creando la "confederación argentina". En esta nueva constitución, las provincias delegaron algunos de sus poderes y reservaron otros poderes para sí mismos. Estaba consagrado en el artículo 121 (pilar para el federalismo argentino) donde existe un reconocimiento explícito de la preexistencia de los poderes gubernamentales de las provincias que se detallan a continuación: 'Las provincias conservan todos los poderes no delegados por esta Constitución al Gobierno Federal, y aquellos que han reservado expresamente por pacto especial en el momento de su incorporación'.

Fuente: Ramirez Calvo (2012^[5]), "Sub-national constitutionalism in Argentina. An overview", *Perspectives on Federalism*, https://www.researchgate.net/publication/256088070_Subnational_Constitutionalism_in_Argentina.

Coordinación de los niveles de gobierno nacional y subnacional

La coordinación es uno de los componentes básicos para el logro de los objetivos reglamentarios. La *Recomendación de 2012 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* establece que los países deben "promover la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles supranacional, nacional y subnacional de gobierno. Como un componente importante de la coordinación, una mejor comunicación entre los niveles de los gobiernos puede ayudar a prevenir conflictos y la duplicación de las regulaciones" (OECD, 2012^[2]). Además, la coordinación puede proporcionar una plataforma para compartir experiencias e innovar con respecto a las buenas prácticas regulatorias a nivel subnacional y ayudar a aumentar la experiencia y enfrentar problemas comunes.

Incluso cuando Argentina aún no ha establecido un mecanismo de coordinación adecuado para los asuntos regulatorios, el gobierno ha establecido iniciativas sectoriales con fines de coordinación que incluyen consejos nacionales, programas de alineación de políticas y/o sitios web de referencia conjunta. La herramienta más común utilizada son los ad hoc consejos federales sectoriales que se establecen para mejorar las políticas sectoriales, en temas como la modernización del Estado, la energía, el medio ambiente o la salud. Sin embargo, es importante mencionar que la adhesión a un consejo federal a nombre de las

provincias es voluntaria. En consecuencia, la CABA y las provincias pueden optar por no participar en estas plataformas de coordinación.

La composición y funciones de los consejos federales son dadas por diferentes leyes, decretos, resoluciones y/o disposiciones constitutivas que los crean. Vale la pena señalar que, dependiendo del consejo, las decisiones y recomendaciones pueden ser consultivas o vinculantes.

Por ejemplo, el gobierno ha establecido el Consejo Federal de Modernización donde los miembros comparten buenas prácticas para la modernización del estado argentino (Ver encuadro 6.2). Sin embargo, los gobiernos subnacionales no están obligados a implementar las decisiones o recomendaciones adoptadas en sus jurisdicciones. En ese sentido, el Consejo Federal de Energía es otro ejemplo de decisiones no vinculantes para los miembros.

Encuadro 6.2. El Consejo Federal de Modernización

Modernización del Estado argentino como prioridad nacional

En 2015, se implementó un programa de modernización del sector público a nivel nacional. El programa surgió del hecho de que el 94% de los municipios no ofrecían procedimientos administrativos digitales o acceso a la información pública. Además, solo 165 de los 1328 procedimientos administrativos a nivel subnacional de gobierno eran digitales y un tercio de los argentinos no tenía acceso a internet.

La Secretaría de Modernización se creó para liderar la implementación del programa, cuyo principal objetivo era crear un sector público más dinámico, aumentar la transparencia, implementar servicios digitales y de gobierno electrónico y garantizar el acceso a la información pública. Las provincias tienen sus propios funcionarios de modernización, que implementan estrategias provinciales para la modernización y apoyan a los municipios locales.

Si bien es pronto para medir los resultados del plan de modernización, Argentina ha aumentado 34 lugares y ocupa el lugar 17 en el último Índice de Datos Abiertos Mundiales. Hasta la fecha, el 70% de las provincias han firmado el Compromiso Federal para la Modernización del Estado y más de 1000 procedimientos administrativos y trámites se han puesto a disposición en línea.

El Consejo Federal como medio de coordinación política y regulatoria en Argentina

Los consejos federales se establecieron como foros de discusión para mejorar las políticas sectoriales al mejorar la coordinación y la cooperación entre los gobiernos nacional y provincial.

El Consejo de Administración Pública Federal se creó en 1992 para colaborar en la planificación, coordinación e implementación de políticas de servicio civil. Debido a la estrategia de modernización nacional, este consejo se relanzó en 2016 como el Consejo Federal de Modernización.

El Consejo Federal de Modernización pretende simplificar los procedimientos administrativos mediante la digitalización y la simplificación de los procedimientos administrativos internos y externos para facilitar las relaciones de los gobiernos con los ciudadanos y las empresas, así como para supervisar la implementación del programa

País Digital. El Consejo está presidido por el Ministro de Modernización e integrado por representantes de las provincias y la CABA. Los miembros del consejo se reúnen en asambleas cuatro veces al año para discutir temas relacionados con la simplificación administrativa mediante la digitalización de procedimientos administrativos, trámites y servicios, así como para compartir buenas prácticas sobre la gestión de procesos y sistemas de los gobiernos.

Al momento de redactar este informe, el consejo estaba analizando el proyecto de ley nacional para la modernización del estado argentino (Anteproyecto de Ley de Modernización del Estado).

Fuente: Gobierno de Argentina (2018^[6]), *Compromiso Federal para la Modernización del Estado*, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado_0.pdf.

Por otro lado, el Consejo Federal de Medio Ambiente apunta a establecer decisiones vinculantes con respecto al desarrollo de políticas ambientales. En el 2002, el gobierno nacional promulgó la *Ley No. 25.675 de Política Ambiental Nacional* por la cual se estableció este consejo federal. De acuerdo con la constitución nacional, las provincias pueden gestionar sus propios recursos naturales y, en ese sentido, los miembros están obligados a adoptar los reglamentos establecidos por la asamblea general del consejo cuando se emite una resolución. El cuadro 6.1 a continuación muestra ejemplos de consejos federales y si sus decisiones son vinculantes o consultivas.

Cuadro 6.1. Consejos federales en Argentina

Naturaleza de las decisiones y recomendaciones del consejo federal

Consejos federales	Año de creación	Vinculante	Consultiva
Ambiental	2002	X	
Modernización	2016		X
Salud	1981		X
Educación	2006	X	
Recursos hídricos	2009		X
Vivienda	1995		X
Energía	2017		X
Fiscal	1988	X	
Protección al consumidor	2017		X
Pequeñas y medianas empresas	2016		X

En 2017, el gobierno federal, las provincias y la CABA firmaron un acuerdo de cooperación para establecer la Red de Boletines. El objetivo de la red es fortalecer la cooperación y mejorar la transparencia facilitando el acceso a las regulaciones a través de los boletines oficiales, donde la regulación es publicada por cada nivel de gobierno. Esta red también sirve como foro de discusión para promover el intercambio de experiencias con respecto a las estrategias de información y comunicación

Política regulatoria, instituciones y herramientas a nivel subnacional

La *Recomendación de 2012 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* invita a los gobiernos a "fomentar el desarrollo de la capacidad de gestión regulatoria y el desempeño en los niveles subnacionales de gobierno". La razón detrás de esta recomendación está dirigida a reducir los costos y las barreras regulatorias a nivel local que pueden limitar la competencia e impedir la inversión, el crecimiento empresarial y la creación de empleo (OECD, 2012_[2]).

En ese sentido, la recomendación 12 de la *Recomendación de la OCDE de 2014 sobre inversiones públicas efectivas en todos los niveles de gobierno* (véase el encuadro 6.3) reconoce la importancia de desarrollar sistemas regulatorios consistentes y de calidad en todos los niveles de gobierno. Los sistemas regulatorios coherentes pueden mejorar la inversión pública y privada a nivel subnacional al reducir los costos de las regulaciones superpuestas o contradictorias en los diferentes niveles de gobierno. Si bien es cierto que los gobiernos subnacionales deberían poder implementar la regulación desde niveles más altos de gobierno de manera efectiva, estos gobiernos subnacionales también deberían tener la capacidad de definir e implementar su propia estrategia para la gestión regulatoria (OECD, 2014_[7]).

Encuadro 6.3. Recomendación del Consejo sobre Inversiones Públicas Efectivas en Todos los Niveles de Gobierno

El propósito de la recomendación es ayudar a los gobiernos en todos los niveles a evaluar las fortalezas y debilidades de su capacidad de inversión pública; la recomendación no. 12 destaca la importancia de la calidad regulatoria. La recomendación dice lo siguiente:

- A. Coordinar la inversión pública en los niveles de gobierno y políticas
 1. Invertir utilizando una estrategia integrada adaptada a diferentes lugares.
 2. Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional.
 3. Coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para invertir en la escala relevante.
- B. Fortalecer las capacidades para la inversión pública y promover el aprendizaje de políticas en todos los niveles de gobierno
 4. Evaluar por adelantado los impactos y riesgos a largo plazo de la inversión pública.
 5. Involucrarse con los actores interesados a lo largo del ciclo de inversión.
 6. Movilizar a los actores privados e instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer las capacidades.
 7. Reforzar la experiencia de los funcionarios públicos y las instituciones involucradas en la inversión pública.
 8. Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje a partir de la experiencia.
- C. Asegurar condiciones del marco adecuadas para la inversión pública en todos los niveles de gobierno
 9. Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión perseguidos.

10. Requerir una gestión financiera sólida y transparente en todos los niveles de gobierno.
11. Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles de gobierno.
12. Luchar por la calidad y la consistencia en los sistemas regulatorios en todos los niveles de gobierno.

Fuente: OCDE (2012^[2]), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

En Argentina, los niveles de gobierno subnacionales tienen sus propios poderes regulatorios y, en ese sentido, su propio proceso de elaboración de reglas, que comprende una implementación heterogénea de herramientas de gestión reguladora. Para los fines de la presente revisión, se evaluará la medida en que CABA y el PBA apliquen herramientas regulatorias en su proceso de elaboración de normas; vale la pena señalar que los resultados no se pueden generalizar a todos los niveles subnacionales de los gobiernos en Argentina. Sin embargo, los resultados proporcionan información relevante en términos del enfoque adoptado y cómo se establecen los esfuerzos actuales para implementar iniciativas de simplificación para administrar el inventario actual de regulaciones

Caso de estudio: Ciudad de Buenos Aires

Contexto económico

La CABA es la capital de Argentina y está ubicada en la región centro-oriental del país. En términos de población, es la ciudad más poblada de Argentina con 2 890 151 habitantes (INDEC, 2010^[8]) y una de las más pobladas en Latino América.

El puerto de CABA es el más grande de Sudamérica y representa el centro financiero, industrial y comercial de la capital. La importancia del puerto para la economía nacional de Argentina es innegable debido a la alta producción y exportación de productos agrícolas de Argentina. Una gran parte de las actividades comerciales nacionales e internacionales dependen de este puerto, ya que conecta Argentina con Brasil, Paraguay y Uruguay.

Las actividades económicas son diversas e incluyen la fabricación y el procesamiento de productos como cereales, carne, lácteos, cuero, lana y tabaco, así como también refinación de petróleo, metalurgia, construcción de maquinaria y producción de automóviles, textiles, ropa, bebidas y productos químicos. Buenos Aires también tiene un sector de servicios diverso que comprende publicidad, turismo, construcción y bienes raíces (WPS, 2018^[9]).

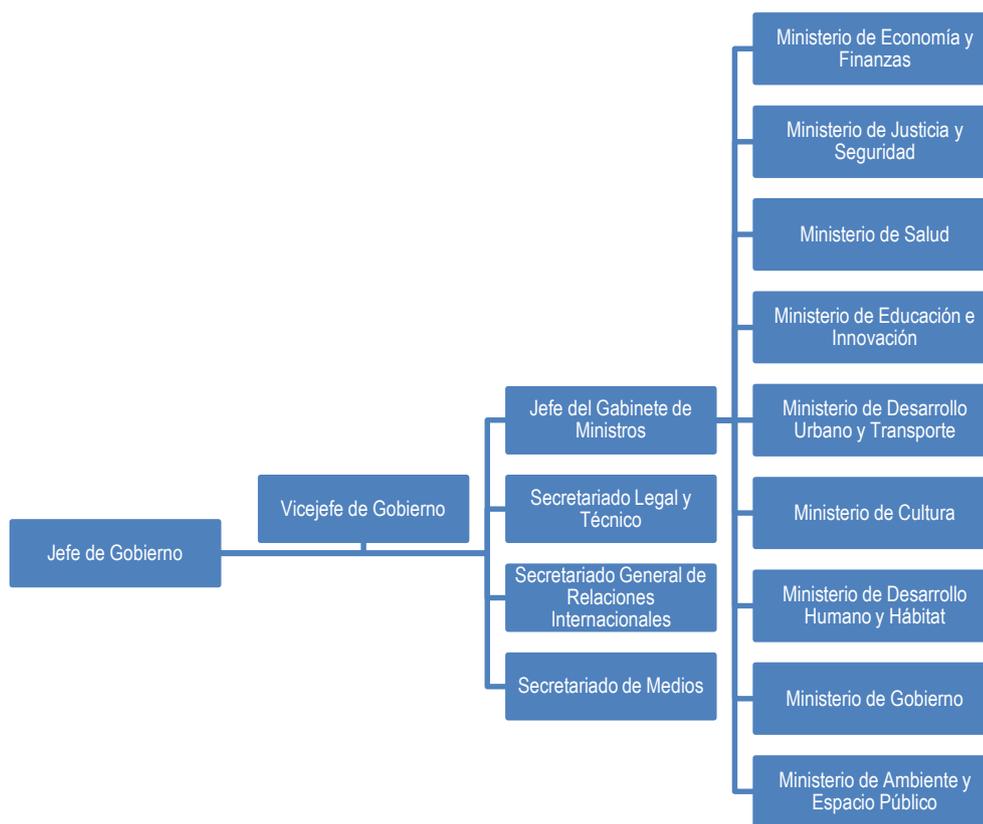
La CABA sigue siendo el área urbana más importante para actividades económicas en Argentina. El GGP de CABA representa el 20% del PIB total de Argentina. Además, el GGP per cápita de la CABA es más de tres veces el GGP promedio per cápita comparado con el resto del país (CABA, 2018^[10]).

Estructura de gobierno y proceso de elaboración de normas

Desde 1996, la CABA tiene su propia Constitución que establece la estructura del gobierno, que es similar a las otras provincias de Argentina. De hecho, siguiendo la premisa explicada en secciones anteriores, la CABA también tiene todos los poderes que no se otorgan explícitamente al gobierno federal. El artículo 129 de la Constitución federal reconoce el sistema autónomo de gobierno de la CABA, con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La CABA se divide en 15 municipios, todos los cuales tienen competencias regulatorias y se subdividen en 48 vecindarios (CABA, 2018_[11]).

El poder ejecutivo de la CABA está representado por el jefe de gobierno que es elegido por voto popular por un período de cuatro años con posibilidad de reelección. El ejecutivo tiene nueve ministerios y tres secretarías (véase la gráfica 6.2). Tiene un vicejefe de gobierno que también es el jefe de la rama legislativa. La Legislatura de la CABA ejerce el poder legislativo, una asamblea unicameral con sesenta congresistas. Finalmente, el poder judicial está compuesto por el Tribunal Superior de Justicia, el Ayuntamiento del Poder Judicial, el Ministerio Público y los tribunales comunes.

Gráfica 6.2. Poder ejecutivo de la CABA



Fuente: CABA (2018_[12]), *Buenos Aires Ciudad - Organigrama*, http://www.buenosaires.gob.ar/organigrama/?menu_id=505.

El artículo 85 de la constitución de la CABA establece que la regulación puede ser emitida por el poder legislativo, el poder ejecutivo, el defensor del pueblo y las comunas. En ese sentido, todos los niveles de gobierno tienen poderes regulatorios y

responsabilidades que ya indican la importancia de contar con mecanismos de control de calidad para evitar solapamientos o regulaciones innecesarias.

La Ley N° 1.777 de la Ley Orgánica de Comunas y la constitución de la CABA otorgan poderes exclusivos y compartidos entre el gobierno de la CABA y sus comunas. En caso de duda sobre la extensión de los poderes exclusivos y compartidos, los poderes regulatorios deben interpretarse a favor de las comunas (artículo 9 de la Ley N° 1.777). El poder ejecutivo no ejercerá los poderes exclusivos de las comunas.

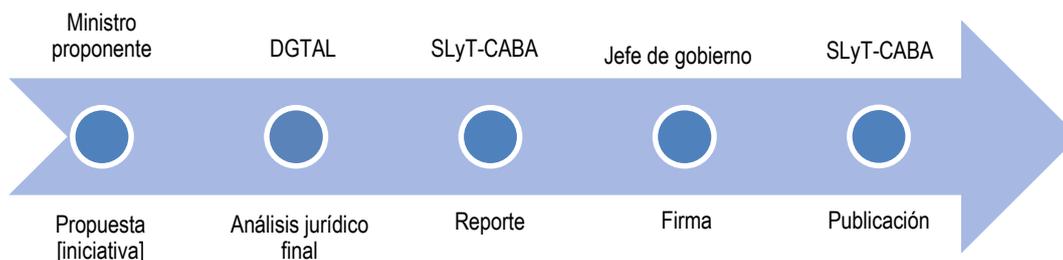
El Jefe del Gobierno del Poder Ejecutivo, los jefes de ministerios y secretarías, y sus órganos dependientes pueden emitir reglamentos, así como entidades autocráticas y sociedades estatales. Las direcciones generales o equivalencias técnicas, administrativas y legales de cada ministerio tienen la competencia de respaldar y asesorar a los Ministros y órganos dependientes en cuestiones técnicas y legales de los reglamentos. Para el Jefe de Gobierno, la Secretaría Legal y Técnica ejerce esta competencia.

Previo a la firma de los proyectos de ley y decretos, el SECLYT-CABA realiza reuniones informales con diferentes DGTAL y con áreas a cargo de proyectos regulatorios a ser firmados por el Jefe de Gobierno con el objetivo de ofrecer apoyo en aspectos legales y técnicos para garantizar su aplicación.

El proceso regulatorio en la ciudad depende de dos variables. El primero se refiere a la firma del reglamento (Jefe de Gobierno, autoridades ministeriales, entidades autocráticas o sociedades estatales). El segundo depende del impacto potencial de la regulación en las actividades económicas.

La gráfica 6.3 describe el proceso regulatorio si el Jefe de Gobierno es el firmante. Si el firmante es un Ministro, un Secretario u otra autoridad jerárquica con competencia, el proceso es el siguiente: el área elabora el reglamento, la DGTAL o área legal realiza el análisis técnico y legal y, a continuación, la autoridad firma el proyecto.

Gráfica 6.3. Procedimiento de la CABA para emitir regulaciones firmadas por el Jefe de Gobierno



Si el reglamento tiene un impacto en las actividades económicas, antes de la firma, interviene la Subsecretaría de Desarrollo Económico, según las competencias declaradas en la *Resolución Conjunta No. RESFC-2018-14-MJGGC* y los procedimientos aprobados por la *Resolución No. 2.440-MEFGC-18* y la *Resolución No. 169-SSDECO-18*.

Todos los documentos emitidos como borradores de proyectos reglamentarios pasan por el sistema electrónico SADE, por lo que están registrados y se pueden monitorear. Cabe mencionar que estos análisis legales y técnicos son para uso interno y no se publican ni se consultan con el público.

La SLyT-CABA también está a cargo de los boletines oficiales de prensa de la CABA, donde todas las regulaciones deben publicarse para que sean efectivas.

La *Ley Núm. 5.360 de los Ministerios de la Ciudad de Buenos Aires* establece que la SLyT-CABA ayude al poder ejecutivo a verificar los aspectos técnicos y legales del borrador de los reglamentos propuestos por los ministerios. Sin embargo, las opiniones de la SLyT-CABA son consultivas y se dan cuando lo solicitan los ministerios. Por lo tanto, los ministerios no están legalmente obligados a solicitar o considerar la opinión de la SLyT-CABA, pero pueden ocurrir en la práctica.

Ciertos ministerios están implementando medidas para mejorar el proceso de elaboración normativa. Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas modificó su estructura organizativa y le encargó a la Subsecretaría de Desarrollo Económico promover políticas destinadas a tener un marco legal claro y eficiente para las actividades económicas, y supervisar la política regulatoria relacionada con la economía de la CABA.

Uso de herramientas de gestión regulatoria (Análisis de impacto regulatorio, consulta, simplificación administrativa y registros centralizados)

En términos de análisis *ex ante* de impacto regulatorio (Consulte el Capítulo 3 para obtener una explicación detallada sobre la evaluación ex ante de la regulación en Argentina.), la CABA realiza un análisis legal sistemático de las propuestas regulatorias, pero rara vez realiza una evaluación sistemática del impacto de la regulación que permitiría evaluar los posibles efectos de las regulaciones emitidas. En otras palabras, como se indicó antes, los DGTAL de los ministerios y la SLyT-CABA deben entregar una justificación legal del proyecto de reglamento que en algunas ocasiones se acompaña de una evaluación técnica.

Además, con la reciente reforma a nivel de la Ciudad mencionada anteriormente, el Ministerio de Finanzas y el Jefe de Gabinete emitieron el 7 de septiembre de 2018 una resolución para adoptar la Resolución Conjunta *No. 14/MJGGC/18* de Buenas Prácticas Regulatorias para la Regulación y Promoción de la actividad económica en la ciudad de Buenos Aires. Este documento también presenta otras herramientas de gestión de la regulación, como la interoperabilidad del sistema, la simplificación regulatoria, el compromiso de los actores interesados, entre otros, con la publicación posterior de las directrices para este fin. El objetivo principal es medir el impacto de las regulaciones económicas de la CABA en el sector privado. Además, se están realizando esfuerzos importantes para implementar esta reforma; el Ministerio de Finanzas ya está analizando el impacto económico de cada nueva regulación, por ejemplo, la industria cervecera, el mercado de teléfonos móviles de segunda mano¹.

Además, hasta qué punto la CABA se compromete con los actores interesados, específicamente en el proceso de elaboración de la regulación es otro elemento que se está evaluando. Como se indica en el Capítulo 3, es a través de la consulta con el público que los gobiernos recopilan información con los actores interesados potencialmente afectados o interesados al desarrollar o revisar las regulaciones. En el gobierno de la CABA, participar con los actores interesados a través de consultas públicas para asuntos regulatorios aún no forma parte de su procedimiento sistemático, pero la publicación de la resolución conjunta sobre “Buenas prácticas para la regulación” mencionada anteriormente tiene como uno de sus objetivos abordar esta brecha².

No obstante, en 2016 la CABA lanzó la iniciativa Diálogo BA (Lacalle, 2016^[13]), un foro creado para discutir políticas públicas *ad hoc* entre las cuales las regulaciones relacionadas con la reforma electoral y el acceso a la información pública formaron parte de las políticas presentadas para consulta. El Diálogo BA incluye diversos sectores como el gobierno (incluidos representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), el mundo académico y la sociedad civil que se reúnen para debatir en mesas abiertas para alcanzar un consenso sobre estos temas. Después de la discusión, el grupo elabora conclusiones que pueden usarse para desarrollar nuevas regulaciones. Por ejemplo, en las primeras etapas para redactar el Código Urbano de la CABA, el gobierno lanzó un proceso participativo con representantes de los actores interesados, como la sociedad civil, el mundo académico, las ONG, legisladores, expertos en el campo, etc. El proceso de consulta contabilizó más de 700 propuestas redactadas en más de 200 reuniones con la participación de cinco mil participantes.

Además del Diálogo BA, la CABA ha implementado varias iniciativas que apuntan a aumentar la transparencia y se derivan del compromiso de las tres ramas del gobierno con la agenda de gobierno abierto³ e incluir:

- BA Elige: plataforma en línea para la participación ciudadana. Los ciudadanos pueden proponer obras y servicios públicos.
- BA Datos: plataforma en línea que concentra y proporciona datos abiertos de todas las agencias del gobierno.
- BA Obras: plataforma online que proporciona información de obras públicas, infraestructura y presupuesto.
- Compromisos gubernamentales: cuenta 50 objetivos específicos y medibles indicados por el Jefe de Gobierno. El gobierno de la ciudad es responsable de estos compromisos frente a los ciudadanos. En el sitio web www.buenosaires.gob.ar/compromisos se publica la información de seguimiento del compromiso.

Además, en 2016, la CABA creó centros de colaboración con otros gobiernos subnacionales con el objetivo de compartir experiencias de políticas públicas implementadas por la CABA con otras ciudades y provincias.

La CABA se enfoca fuertemente en el inventario de regulaciones para la implementación de herramientas de gestión regulatoria; la simplificación administrativa es, por lo tanto, la herramienta más desarrollada del programa de modernización. De hecho, desde 2009 se está realizando un importante esfuerzo para erradicar el uso del papel para los procedimientos administrativos, tanto para los procesos internos del gobierno como para los trámites para empresas y ciudadanos (véase el encuadro 6.4).

La principal herramienta regulatoria consiste en la simplificación administrativa a través de la digitalización de los procedimientos administrativos. En el 2009, La CABA se comprometió a un plan de modernización (*Ley N° 3.304 para la Modernización de la Administración Pública*) que incluía una estrategia para convertirse en un gobierno sin papel (véase el encuadro 6.4). La CABA estableció procedimientos administrativos en línea usando archivos electrónicos y firmas.

Encuadro 6.4. La digitalización en la Ciudad de Buenos Aires: hacia un gobierno sin papel

De 2009 a 2014, la Ciudad de Buenos Aires logró pasar de una administración pública basada en papel a una digitalizada. Para 2009, se produjeron más de 15 millones de documentos por año y, para fines de 2014, se digitalizaron más de 850 procedimientos administrativos y se eliminó el papel de la administración, lo que permite la implementación de mecanismos de control de calidad y el rastreo de procedimientos.

El proyecto incluyó la capacitación de recursos humanos; mejora de procesos e implementación de tecnología. La estrategia trajo la estandarización de los procesos y la transformación de los hábitos de los servidores públicos y ciudadanos y dio como resultado un uso sostenible de los recursos.

Los archivos también se digitalizaron, lo que permitió un mejor inventario de datos y un fácil acceso a la información. La iniciativa estuvo acompañada por una nueva red de Internet instalada en espacios públicos como bibliotecas, edificios municipales, parques, estaciones de metro, hospitales, museos y plazas.

Hasta la fecha, la administración está totalmente basada en el sistema SADE, que incluye el Sistema de Archivos Electrónicos, el Generador Digital de Documentos Oficiales y el TAD.

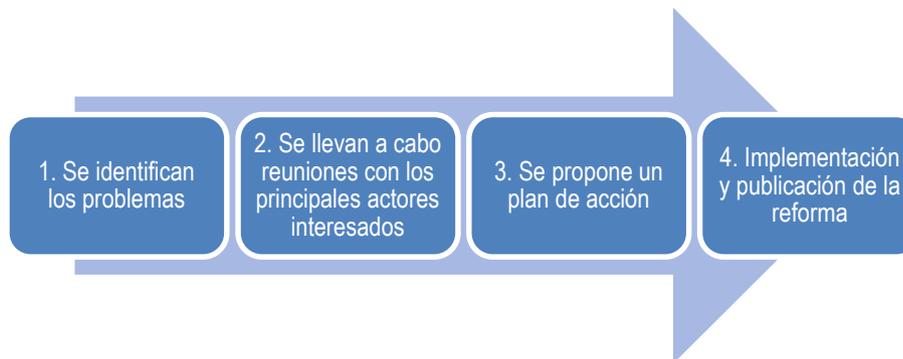
CABA también ha habilitado trámites para ciudadanos y empresas en línea. En el momento de redactar este informe, la CABA informa que tiene 266 trámites como TAD, en las cuales se puede enviar información de forma electrónica y, en algunos casos, las respuestas de los funcionarios también se pueden recibir de forma electrónica. El sitio web <http://www.buenosaires.gob.ar/tramites> contiene la lista de los trámites con fines informativos, y si es el caso, los ciudadanos o empresarios pueden dirigirse a los sitios web <http://www.buenosaires.gob.ar/tramites-online> o <http://www.buenosaires.gob.ar/tramites/tad>. Con algunas variaciones, los usuarios pueden seguir la gestión del trámite de forma electrónica.

Fuente: Clusellas, P., E. Martinelli and M. Martelo (2014^[14]) *Gestión Documental Electrónica. Una Transformación de Raíz hacia el Gobierno Electrónico en la Ciudad de Buenos Aires*, Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para este propósito, en el 2009 la CABA estableció un Consejo de Reforma Administrativa como un mecanismo formal destinado a mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos internos. El Consejo incluye miembros de un alto grado político como el Ministro Jefe de Gabinete, la Secretaría Legal y Técnica, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Modernización. En sus primeros años (2009-2014), este Consejo de Reforma Administrativa se centró en la implementación de SADE y el proceso de digitalización destinado a tener un "gobierno sin papel". Actualmente, la propone otras iniciativas de simplificación administrativa, como la reducción del 50% de los registros públicos de la Ciudad. El objetivo de la CABA es evitar la duplicación del registro y eliminar la carga de registrar actividades que ya no son relevantes para ser registradas públicamente. Las reuniones se llevan a cabo semanalmente e involucran un proceso de cuatro etapas descrito en la gráfica 6.4.

Gráfica 6.4. Consejo de Reforma Administrativa

Etapas para simplificar los procedimientos administrativos



Como se mencionó anteriormente, el consejo se centra en la simplificación de las cargas administrativas. El año pasado, se emitieron varios decretos y resoluciones para reducir los requisitos de información para algunas industrias, incluyendo tintorerías, productores de eventos, laboratorios ambientales, paseadores de perros, entre otros. La eliminación, consolidación o simplificación de registros debe mejorar y agilizar la gestión de los procedimientos administrativos, beneficiando a la administración pública y los usuarios.

La CABA también ha presentado la iniciativa *Marca BA147*. Identifica el punto de contacto principal con el que los residentes de la ciudad de Buenos Aires pueden emplear para conectarse con su gobierno local. Desde el punto de vista de la CABA, está configurado como un sistema de atención multicanal para gestionar la demanda de sus ciudadanos. Estas demandas requieren: i) información general (horario de atención de la oficina pública, actividades culturales, cortes de tráfico, etc.); ii) reparación o mejora del espacio público; iii) reserva de citas para los trámites que se deben realizar en el sitio (como la renovación de la licencia de conducir); y iv) trámites en línea (solicitud de acta de nacimiento, reemplazo de un documento extraviado).

En el caso de la gestión de trámites, la *Marca BA147* les permite a los ciudadanos contactar directamente a los funcionarios públicos a cargo del trámite por teléfono o a través de los sistemas de mensajería en los teléfonos inteligentes, con el fin de plantear preguntas, quejas o conocer el estado de lo que hayan creado. La CABA informa que este último canal ha tenido una amplia aceptación positiva por parte de los ciudadanos, lo que se ha traducido en mayores reducciones de las cargas para los ciudadanos, ya que han ahorrado tiempo en viajes a oficinas públicas. Además, la aplicación móvil incluye la posibilidad de completar los procedimientos administrativos de forma remota (por ejemplo, acta de nacimiento, reemplazo de una identificación extraviada) y tiene un chat que ayuda a los ciudadanos y usuarios de la plataforma.

Caso de estudio: Provincia de Buenos Aires

Contexto Económico

La Provincia de Buenos Aires (PBA) es la provincia más grande (300 000 km²) y más poblada de Argentina, con 15 594 428 habitantes, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC, 2010^[8]). Se encuentra en la parte centro-oriental del país, en una región conocida como la Pampa. La capital de la Provincia es la ciudad de La Plata.

Las actividades económicas de la PBA son diversas e incluyen comercio, bienes raíces, construcción, transporte y almacenamiento, y turismo. Sin embargo, el sector más importante es el industrial, especialmente de productos químicos, alimentos y bebidas, que representa la mayor contribución al PIB provincial (26.9%). Otra actividad económica importante es la agricultura; la actividad agrícola de la provincia está fuertemente relacionada con la fabricación de productos agrícolas y los altos niveles de exportaciones de productos básicos de Argentina (Ministerio de Economía, 2011_[15]).

La provincia desempeña un papel central en la economía argentina. Aporta el 36% del PIB nacional, más de la mitad de la industria manufacturera del país y el 37% de sus exportaciones (Ministerio de Economía, 2011_[15]). El crecimiento económico de Argentina está estrechamente relacionado con el éxito del desempeño económico de la Provincia.

Estructura de gobierno y proceso de elaboración de reglas

Según la *Ley No. 24.430 de la Constitución de Argentina*, la PBA tiene todos los poderes no atribuidos al gobierno nacional (Artículo 1). Sobre la base de este precepto, la Provincia tiene su propia constitución de donde provienen sus poderes regulatorios. La PBA comprende 135 municipios, cada uno de los cuales tiene su propio gobierno, responsable de proporcionar servicios locales básicos y, por lo tanto, de emitir regulaciones.

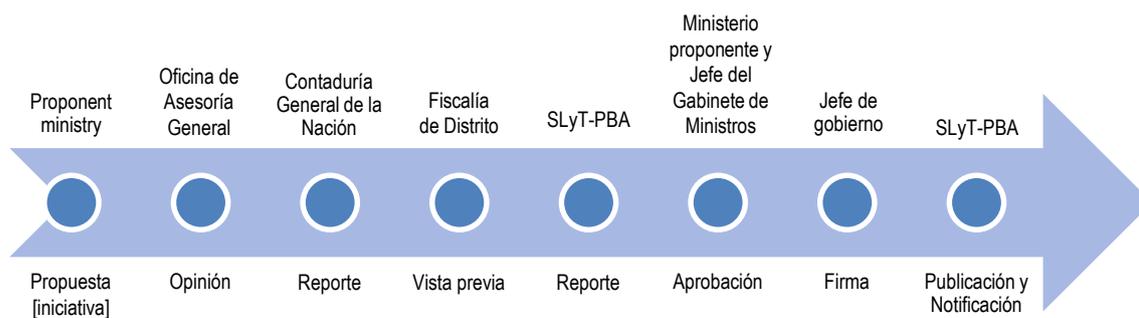
El gobierno provincial tiene un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial. El poder ejecutivo consta de un gobernador y un vicegobernador, ambos elegidos por voto popular. El poder legislativo consiste en una cámara alta y otra inferior, encarnadas en un senado y una cámara de diputados. El poder judicial está formado por tribunales de primera instancia, tribunales de apelación y el Tribunal Supremo.

Como es el caso a nivel nacional, la PBA tiene una Secretaría Legal y Técnica dentro de la oficina del gobernador, a cargo de evaluar los aspectos técnicos y legales de los proyectos de regulaciones y la publicación de las regulaciones en los boletines oficiales (*Ley No. 14.989 de los ministerios de la provincia de Buenos Aires*).

Al emitir regulaciones o normas, el PBA tiene un procedimiento específico con el que tiene que cumplir y difiere del procedimiento nacional y de la CABA. De hecho, después de que un ministerio propone nuevas regulaciones que deben estar firmadas por el jefe de gobierno (decretos), la Oficina de Asesoría General emite una primera opinión legal y no vinculante sobre el borrador; paralelamente a este documento, la Oficina General de Contabilidad produce un informe sobre la viabilidad del presupuesto. Después de que se lleva a cabo este proceso, la Oficina del Fiscal del Distrito del Estado emite un *avance* que verifica la legalidad del borrador. Si bien la opinión de la Oficina de Asesoría General es meramente una evaluación legal, la Oficina del Fiscal del Distrito tiene poderes para requerir información y actuar como una entidad de supervisión.

Después de la emisión de estos tres informes (es decir, opinión, informe y avance), el borrador se envía a la SLyT-PBA para su evaluación. La SLyT-PBA produce un informe no vinculante y envía el borrador al ministerio proponente y al Ministerio del Gabinete principal para su aprobación. Posteriormente, una vez que se han emitido todos los informes, el gobernador firma el borrador. Finalmente, la SLyT-PBA ordena el registro y la publicación del decreto en el boletín oficial y la notificación a la Oficina del Fiscal del Distrito del Estado. Este procedimiento se ilustra en la gráfica 6.5.

Gráfica 6.5. Procedimiento de PBA para emitir regulaciones



La evidencia anecdótica muestra que no hay consecuencias legales directas si los ministerios no consideran este procedimiento. La *Ley No. 14.989 de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires* dispone que la SLyT-PBA apoya al poder ejecutivo en sus funciones; por lo tanto, la Secretaría tiene una función de asesoramiento. Además, el proceso difiere si las nuevas regulaciones solo están firmadas por los ministerios. En este caso, la Secretaría no emite un informe.

Uso de herramientas de gestión regulatoria (Análisis de impacto regulatorio, consulta, simplificación administrativa y registros centralizados)

Al igual que en el caso de la CABA, el empleo de herramientas para la administración de la regulación en la PBA se relaciona principalmente con esfuerzos específicos de simplificación administrativa. Incluso cuando hay instituciones y documentos relacionados con el control de la emisión de la regulación, la evaluación se basa en gran medida en las implicaciones legales y presupuestarias de la regulación. En ese sentido, al inicio de la preparación de este informe, la PBA aún no tenía una evaluación de impacto u otros instrumentos para evaluar los posibles impactos económicos de las regulaciones. El análisis de las nuevas regulaciones se realiza como se explica en la sección anterior.

En lo que respecta al proceso de elaboración de normas o regulaciones, la PBA tiene derecho a solicitar información de los actores interesados antes de la emisión de la regulación, pero actualmente no lo hace de manera sistemática. Además, en la regulación provincial el mecanismo de audiencias públicas no es vinculante al emitir una regulación económica, es decir, revisar las tarifas de los servicios públicos.

Antes de finalizar este informe, la PBA emitió el 11 de julio de 2018 la *Resolución Administrativa RESOL-2018-16-GDEBA-SLYT del Programa de Análisis de Impacto Regulatorio*. El objetivo es introducir la herramienta MIR y las prácticas de participación de los actores interesados en la preparación de proyectos de reglamento para los ministerios interesados en participar en el programa. La PBA también emitió normas, un manual para MIR y una plantilla.

En cuanto al inventario actual de regulaciones, la simplificación administrativa es uno de los objetivos específicos del plan de modernización de la PBA (*Ley No. 14.828 del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*) que establece que la administración pública debe desarrollar estrategias para eliminar, reducir o simplificar los procedimientos administrativos para ofrecer servicios públicos de calidad y eficientes. Esta ley provincial fue promulgada para lograr los objetivos del plan nacional de modernización y el Compromiso Federal para la Modernización del Estado (véase el encuadro 6.2).

La PBA está implementando medidas de digitalización para simplificar los procedimientos administrativos internos para lograr una administración pública sin papeles y un gobierno más transparente y ágil. Algunos ejemplos de las prácticas de simplificación adoptadas son los siguientes:

- Procedimiento simplificado único del Ministerio de Agronegocios: plataforma digital para la obtención de permisos industriales.
- Sistema de Auditoría Remota de la Agencia de Ingresos de la Provincia: Mecanismo digital para evitar la evasión fiscal.
- Sistema de Certificación Digital: Sistema digital de emisión de certificados.
- Sistema Digital para la Gestión Pública de la Tesorería de la PBA: herramienta digital para la gestión del presupuesto.

La PBA está realizando esfuerzos similares en relación con los trámites para los ciudadanos y las empresas. La PBA informa que ha priorizado la simplificación de 17 trámites para ciudadanos y 67 trámites para empresas. Las medidas de simplificación incluyen la eliminación de requisitos de datos y documentos, digitalización, interoperabilidad, reducción del tiempo de respuesta oficial, entre otros.

Con respecto a la seguridad jurídica y la transparencia, existe un portal web del gobierno provincial que centraliza sus regulaciones y brinda acceso general a las regulaciones (<http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>). Además, a través del portal del Registro de Adhesiones a las Normas Provinciales, los ciudadanos tienen acceso a las regulaciones provinciales que los municipios han adoptado.

Además, mediante la *Ley No. 14.962 del Registro de Adhesiones Provinciales a las Normas Nacionales*, se creó la RANOP para centralizar las regulaciones nacionales adoptadas por el gobierno provincial. Actualmente, el portal web no es funcional.

Finalmente, el portal web de trámites de la PBA (<https://portal.gba.gov.ar/web/portal/>) Incluye procedimientos administrativos organizados por tema y usuario final. El sitio proporciona detalles sobre las personas o empresas que pueden llevar a cabo cierto trámite, los pasos que deben seguirse, los requisitos de información que deben presentarse y, en algunos casos, ofrece la posibilidad de realizar el trámite de forma remota. Sin embargo, aún no existe un registro completo de procedimientos administrativos y servicios disponibles.

Notas

¹ La Resolución No. 2.440/MEFGC/18 indica las pautas generales que debe seguir la Subsecretaría de Desarrollo Económico para analizar las regulaciones si tienen impacto en las actividades económicas. Por otro lado, la Resolución No. 169/SSDECO/18 publica los formatos, procedimientos y criterios de evaluación para controlar el proceso regulatorio.

² Aunque las prácticas de consulta no son un paso sistemático en el proceso regulatorio de la CABA, de hecho es un criterio relevante, ya que puede observarse en las resoluciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Subsecretaría de Desarrollo Económico. Por ejemplo, la Subsecretaría no realizará ningún análisis de impacto si carece de un proceso de consulta con el sector privado.

³ <http://www.gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar>.

Referencias

- CABA (2018), *BA en Cifras*, <https://turismo.buenosaires.gov.ar/en/article/ba-figures>. [10]
- CABA (2018), *Buenos Aires Ciudad - Organigrama*, http://www.buenosaires.gov.ar/organigrama/?menu_id=505. [12]
- CABA (2018), *Comunas CABA*, <http://www.buenosaires.gov.ar/comunas>. [11]
- Clusellas, P., E. Martinelli and M. Martelo (2014), *Gestión Documental Electrónica. Una Transformación de Raíz hacia el Gobierno Electrónico en la Ciudad de Buenos Aires*, Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [14]
- Gobierno de Argentina (2018), *Compromiso Federal para la Modernización del Estado*, https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado_0.pdf. [6]
- INDEC (2010), *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Censo de Argentina, https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf. [8]
- Lacalle, M. (2016), “Dialogando BA: Conocimiento, participación y consenso en la cocreación de políticas públicas”, *Asociación de Gobierno Abierto*, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/paper_Dialogando-BA-CoCreation_20180507.pdf. [13]
- Ministerio de Economía (2011), *Indicadores Económicos*, http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/indicadores_deuda.php. [15]
- OECD (2016), *Argentina: Territorial Organisation and Subnational Government Responsibilities*, <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/>. [3]
- OECD (2014), *Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno*, OCDE, Paris. [7]
- OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>. [2]
- Presidencia de la Nación (1994), *Constitución Nacional Argentina*, <https://www.casariosada.gov.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. [4]
- Ramirez Calvo, R. (2012), “Sub-national constitutionalism in Argentina: An overview”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 4/2, https://www.researchgate.net/publication/256088070_Subnational_Constitutionalism_in_Argentina. [5]

- Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), “Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence [Gobernanza regulatoria multinivel: políticas, instituciones y herramientas para la calidad regulatoria y la coherencia de las políticas]”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/224074617147>. [1]
- WPS (2018), *Port of Buenos Aires Review*, World Port Source, http://www.worldportsource.com/ports/review/ARG_Port_of_Buenos_Aires_47.php. [9]

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Estudio de Política Regulatoria en Argentina

HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS PARA LA MEJORA REGULATORIA

Argentina se ha embarcado en una serie de reformas para mejorar la calidad de su marco regulatorio. Las regulaciones de alta calidad pueden proteger a los consumidores y al medio ambiente sin llegar a ser una carga para los ciudadanos y las empresas. El *Estudio de la OCDE de Política Regulatoria en Argentina* proporciona información sobre las políticas, instituciones y herramientas empleadas por el gobierno argentino para diseñar, implementar y hacer cumplir regulaciones de alta calidad. Estas incluyen políticas de simplificación administrativa, evaluación *ex ante* y *ex post* de las regulaciones, prácticas de consulta y participación y de partes interesadas y gobernanza regulatoria multinivel. El Estudio ofrece recomendaciones de políticas basadas en las mejores prácticas internacionales para fortalecer la capacidad del gobierno para administrar la política regulatoria.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/c2e61aaf-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-73290-2



9 789264 732902