

Capítulo 1. El contexto para la política regulatoria en Argentina

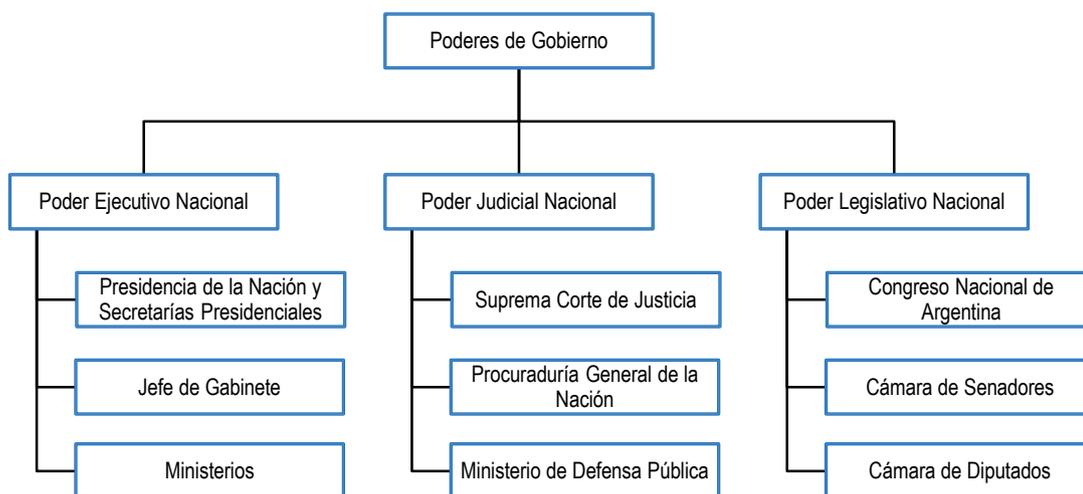
El presente capítulo contiene una descripción de la estructura de gobierno de Argentina, misma que comprende el nivel nacional y subnacional. Asimismo, presenta una breve descripción del reciente y actual desempeño económico de Argentina, en el que la información proviene principalmente del último Estudio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

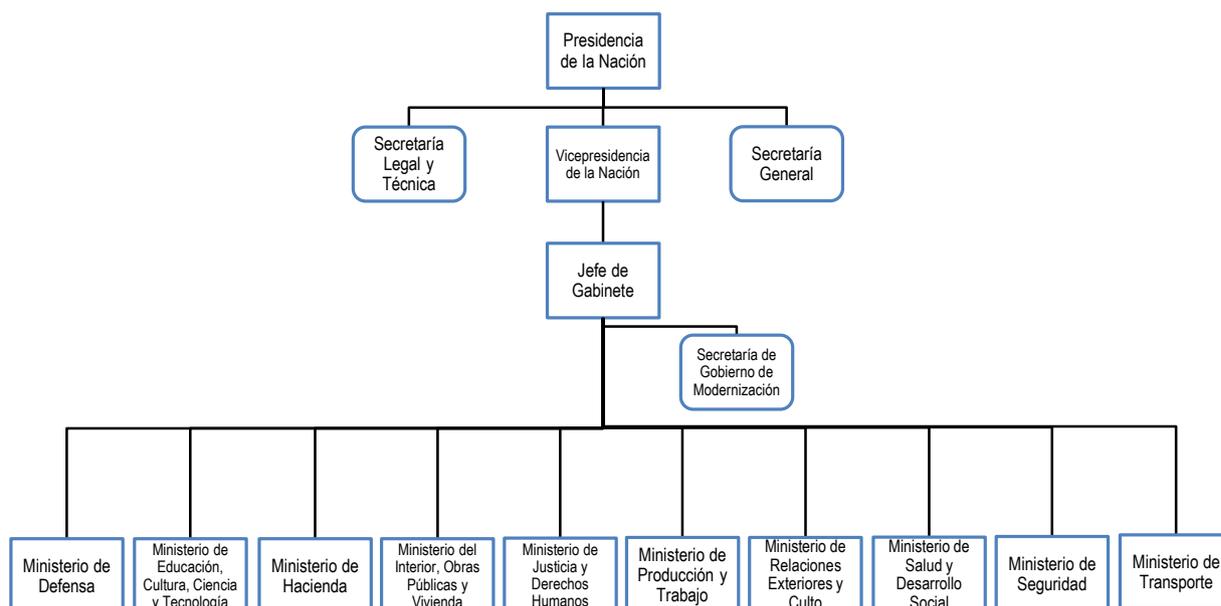
Gráfica 1.1. Poderes de la República Argentina



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]



From:
Regulatory Policy in Argentina
Tools and Practices for Regulatory Improvement

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/d835e540-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2019), “El contexto para la política regulatoria en Argentina”, in *Regulatory Policy in Argentina: Tools and Practices for Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/0007596d-es>

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

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.