

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

DESBUROCRATIZACION Y COMPETITIVIDAD

José A. De Paul

El autor, Lic. en economía, es actualmente Director Nacional de Desregulación Económica del meoysp anteriormente desempeñó diversos cargos en el sector público, así como también actividades de consultoría.

1. LA DESREGULACION Y EL DESBORDE REGLAMENTARIO:

Durante décadas en la Argentina se ha venido sobrestimando la capacidad del Estado para intervenir en la economía y en la actividad de los particulares, dando lugar a una proliferación de normas reglamentarias en los organismos recaudadores y de control que generan fuertes ineficiencias en el aparato productivo e imponen un sobrecosto a las empresas y a los ciudadanos.

Luego de cuatro años de aplicación del programa de desregulación económica llevado a cabo por el Gobierno Nacional, se ha registrado una profunda transformación en el funcionamiento de cientos de mercados, al quedar eliminadas intervenciones innecesarias que distorsionaban la formación de precios y que en muchos casos, otorgaban protecciones o exclusividades a diversos agentes económicos, con efectos negativos sobre consumidores y usuarios.

Dentro de este contexto de perfeccionamiento y valorización en el uso de los mercados como instrumento para la asignación de recursos, y frente a la oportunidad de iniciar un segundo proceso de reformas en el Estado, resulta conveniente abordar una serie de temas relacionados con las reglamentaciones de los procedimientos administrativos y de control que vienen afectando a numerosas actividades económicas, generando costos innecesarios tanto al sector privado como al propio sector público.

Las medidas de desregulación fueron efectivas al transformar el funcionamiento de numerosos mercados sujetos a registraciones que limitaban la competencia, restringían la oferta, distorsionaban los precios, afectaban la transparencia de la información, establecían barreras al ingreso o impedían la libre contratación entre partes. Todo ello, en aras de un objetivo global de acompañar al proceso de estabilización económica, reducir los costos de transacción y arribar a niveles crecientes de competitividad. La desregulación abarcó además, la supresión o simplificación de normas técnicas o de control que regulaban el cumplimiento de capacidades económicas, financieras, técnicas, o de seguridad, por parte de distintos agentes económicos.

En este sentido, la desregulación ha cumplido un rol decisivo al modificar las conductas de los operadores económicos y aún, del ciudadano común, en torno a las ventajas de emplear los mecanismos de mercado para lograr un máximo de eficiencia en aquellas actividades económicas que puede emprender el sector privado.

Sin embargo, un fenómeno paralelo, --de índole organizativo--, no alcanzado por las medidas de desregulación, aún subsiste en distintos estamentos del Estado, originado principalmente en la aplicación de rígidas reglamentaciones que traban la gestión empresarial.

La aplicación de inadecuadas reglamentaciones ocasionan en la mayoría de los casos una pérdida de

eficacia en las actividades controladas introduciendo distorsiones que se reflejan en el sistema de precios y finalmente en el nivel de eficiencia alcanzado por la economía.

La experiencia argentina demuestra que la proliferación de normas y reglamentos, cada vez más complejos y abarcativos, no han contribuido a perfeccionar la instrumentación de las leyes, sino que en realidad, han sido un factor determinante para el sostenimiento de privilegios sectoriales y de acumulación de poder de ciertos segmentos burocráticos del Estado.

La imposición de cargas administrativas y de asignación de recursos en tareas no productivas generan un aumento constante en los costos de funcionamiento de las empresas y en el de transacción en la economía, constituyéndose en el presente en uno de los factores más importantes en la conformación del denominado "costo argentino".

En muchos casos, la excesiva complejidad redundante en una ampliación de los márgenes de discrecionalidad de la burocracia y subsume a los controlados en una situación de incertidumbre sobre las reglas de juego vigentes y sobre su seguridad jurídica frente a los órganos de control.

Junto a la extensión y complejidad de las nuevas normas se han agregado nuevos requisitos formales y costos administrativos que actúan como verdaderas barreras al ingreso y establecen una clara discriminación contra las empresas que pretenden ingresar a una actividad respecto a las que ya se encuentran en el mercado. Esta discriminación se extiende además a las pequeñas empresas y en particular a las del interior del país, cuando se ven obligadas a realizar un trámite en un organismo con sede en Capital Federal.

Las empresas más grandes por lo general se encuentran adaptadas a las reglamentaciones vigentes y cuentan con estructuras administrativas y profesionales adecuadas para cumplir con los requerimientos burocráticos. Por lo tanto ese segmento empresario presenta resistencias a la idea de que el Estado introduzca cambios en los mecanismos de control, aún cuando estuvieran dirigidos a mejorar la aplicación de los distintos regímenes. Lo contrario sucede con las pequeñas empresas y aquellas que aspiran a ingresar a una actividad, que encuentran en la requisitoria de cada trámite una barrera insoslayable al no contar con el grado de organización empresarial ni el apoyo de estructuras administrativas apropiadas. Las pequeñas empresas son las más propensas al cambio y a la simplificación administrativa, precisamente por contar con estructuras más flexibles y menos sofisticadas que las grandes empresas.

El fenómeno normativo se refleja claramente en la cantidad de centímetros de normas publicadas en el Boletín Oficial y cuyo abrumador crecimiento en los últimos tiempos estaría obligando, en particular a las pequeñas empresas sujetas a distintos regímenes, a incurrir en un flujo permanente de gastos en contratación de servicios profesionales para sostener sus relaciones con los entes de control.

Si a todo el cuerpo normativo constituido por las leyes y decretos reglamentarios se le suman las circulares interpretativas y aclaratorias, se está en presencia de un caudal legislativo imposible de absorber o analizar debidamente, tanto por los propios especialistas en la materia como por los mismos funcionarios encargados de su aplicación.

Un panorama ilustrativo de la situación se estaría dando con la proliferación de regulaciones sanitarias y las de otros organismos de control.

De allí que la Segunda Reforma del Estado se convierte en una oportunidad propicia para encarar con decisión un profundo proceso de desreglamentación y desburocratización que reduzca la injerencia indirecta del Estado, cuando ella se torna excesiva y onerosa para el sistema productivo y perjudicial para el interés de consumidores y contribuyentes.

2. LA SIMPLIFICACION DE LOS TRAMITES:

El tema de la Simplificación de los Trámites no es nuevo en el país. Ha sido abordado en otras circunstancias en el pasado. Sin embargo hoy adquiere una relevancia mayor como consecuencia del proceso de estabilidad económica instaurado a partir de la Convertibilidad. La historia inflacionaria ocultaba una serie de problemas estructurales que hoy emergen a la luz, dada su gravitación en la formación de costos. La necesidad de reducir el costo de las tramitaciones se presenta precisamente en un momento en que las empresas enfrentan un proceso de reconversión.

Es conocido que la burocracia y las reglamentaciones generan importantes costos tanto para las empresas como para el público en general, a través de las demoras, las colas, las papelerías, certificaciones, etc. Dentro de ese contexto, el presente trabajo tiene como objetivo investigar cómo la desburocratización puede mejorar la competitividad de las empresas, estudiando principalmente su incidencia en la formación de costos. En el análisis se hace abstracción de las pérdidas de bienestar que generan al público, sin que por ello se menoscabe la importancia que este fenómeno tiene sobre la calidad de vida del ciudadano común.

Dentro del universo de tramitaciones existentes nos referiremos a aquellas gestiones que con frecuencia deben realizar las empresas para aprobar un producto, conseguir una habilitación, registrarse dentro de una actividad, obtener las certificaciones técnicas, sanitarias o de calidad, realizar una operación de comercio exterior, etc., que tienen un alto impacto sobre la producción y las actividades económicas.

Es decir que se analizarán sólo aquellas tramitaciones con fuerte gravitación en las decisiones de inversión, producción, comercialización y empleo.

Por primera vez, después de Muchas décadas, las empresas argentinas pueden implementar políticas de costos que resultan decisivas en el marco de una mayor competencia. La carencia de una unidad de cuenta impidió en el pasado el uso de las herramientas básicas necesarias para participar en los mercados. Como se sostiene en la teoría económica, el accionar de las fuerzas del mercado inducen a una reducción creciente en los costos a través de las innovaciones tecnológicas y la búsqueda de una mayor productividad. Sin embargo, esa búsqueda de mayor productividad hoy se ve afectada por las cargas administrativas que el propio Estado transfiere a los particulares y que impactan directamente en los costos de funcionamiento de las empresas y de transacción de la economía.

El análisis que se efectúa en el presente artículo, al abordar el tema de la simplificación de trámites, no se circunscribe únicamente a los sistemas de atención al público, la infraestructura, las oficinas de información o la capacitación del personal; sino que encuentra raíces más profundas relacionadas con la complejidad normativa y los patrones de comportamiento de la burocracia cuando tiene asignadas funciones de control.

El exceso reglamentario tampoco es un fenómeno nuevo, estuvo presente antes de la desregulación y ha demostrado contener los anticuerpos necesarios para seguir creciendo.

En la actualidad se verifica una reducción de las intervenciones estatales como consecuencia del proceso de desregulación llevado a cabo, pero paralelamente se ha dado un incremento en el volumen y complejidad de las reglamentaciones de los distintos regímenes. En otras palabras, es posible que las nuevas reglamentaciones regulatorias estén sustituyendo y ampliando las intervenciones impuestas por las viejas regulaciones que fueron modificadas o derogadas con la desregulación económica.

El diseño y aplicación de nuevos sistemas de control vía normas reglamentarias operan en muchos casos como verdaderas barreras al ingreso y tienen el mismo efecto que las regulaciones económicas. Sin embargo, las regulaciones ocultas en reglamentaciones técnicas, sanitarias, societarias, ambientales, de seguridad, etc., son más difíciles de identificar, dado que con frecuencia forman parte de normas administrativas menores o reglamentaciones no publicadas o desconocidas para el público en general.

Luego de la sanción del Decreto 2284/91 y su ratificación por la Ley 24.307, se ha detectado un cambio en las modalidades regulatorias - reglamentarias de las agencias de control a fin de evitar vulnerar los principios desregulatorios relacionados con la eliminación de las restricciones a la oferta y la supresión de las intervenciones con efectos sobre el sistema de precios, instituidos por el decreto de desregulación.

Esto ha dado lugar al surgimiento de nuevas regulaciones económicas ocultas en disposiciones administrativas, circulares y aún en formularios e instructivos empleados por los organismos nacionales y que, en la mayoría de los casos no se publican.

Además, existe un conjunto de regulaciones no escritas que responden al principio de que las cosas siempre se hicieron así o que en el resto del mundo las cosas funcionan igual. Algunas de estas regulaciones no escritas forman parte del sistema de creencias o cultura de las organizaciones burocráticas.

El problema de la abundancia normativa puede visualizarse claramente a través de la cantidad de normas sancionadas luego de la Primera Reforma del Estado hasta el presente.

Un caso ilustrativo es el de la D.G.I., que desde su constitución en 1953 hasta fines del '95, es decir, en el transcurso de 42 años, ha emitido un total de 4100 resoluciones, de las cuales 1006 (24,5% de las normas) fueron sancionadas entre 1990 y 1995. Un estudio reciente señala que más de la mitad de esas normas, no tendrían vigencia por haberse extinguido o estar vencidas. De allí la necesidad de realizar un texto ordenado de la legislación vigente.

El promedio anual de resoluciones emitidas por la DGI entre 1953 y 1989 fue de 86 por año, mientras que en el período 90-95 fue de 168. Estas cifras señalan una duplicación de "la presión normativa" que afecta con particular énfasis a los nuevos contribuyentes individuales y a las pequeñas empresas recientemente incorporadas al sistema tributario que no cuentan por lo general con una estructura organizativa y profesional suficiente como para analizar los cambios introducidos en materia de procedimientos tributarios. Esta situación las obliga a contratar servicios profesionales y a incurrir en un flujo permanente de gastos para sostener sus relaciones con el fisco. Si a dichas normas se le agregan las reformas efectuadas por leyes y decretos reglamentarios del Impuesto a las Ganancias, I.V.A. y Activos, se está en presencia de un caudal legislativo imposible de ser analizado debidamente, aún por los especialistas en materia impositiva.

Para los contribuyentes, la complejidad se acrecienta con las resoluciones y circulares interpretativas o aclaratoria de las normas antes señaladas.

Los organismos de control sanitarios también demuestran una abundancia en la producción de reglamentos.

Entre 1992 y 1995 el Servicio Nacional de Sanidad Animal emitió 213 normas, el Instituto de Sanidad y Calidad Vegetal 144, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología médica dependiente del Ministerio de Salud, 65. Las normas de esos organismos publicadas en el Boletín Oficial con sus correspondientes anexos ocuparon la siguiente superficie impresa:

SENASA 142.397 cm²

IASCAV 99.837 cm²

ANMAT 192.497 cm²

Los datos anteriores surgen de una estimación efectuada a partir de una muestra del 10% de las normas publicadas.

Otra forma de medir el aumento de la complejidad administrativa generada por el Estado es a través de la capacidad de los organismos para producir formularios e impresos aplicados en cada uno de los trámites.

Un relevamiento sobre la incorporación de nuevos formularios entre 1992 y 1995 muestran los datos:

Estas cifras no incluyen los formularios puestos en vigencia a través de Disposiciones o Circulares no publicadas. Los datos incluyen, además, la creación de formularios aplicados en procesos internos de la Administración.

Cabe mencionar que la D.G.I. puso en vigencia durante 1995 una serie de formularios simplificados para la liquidación del Impuesto a las Ganancias y sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico para determinados contribuyentes.

En muchos casos, la puesta en vigencia de nuevos formularios responde a la reestructuración de procedimientos en los organismos y a las nuevas funciones asignadas en materia de control, sin embargo, con frecuencia la extensión y grado de detalle de la información que deben cumplimentar los controlados señalan la falta de un criterio homogéneo tendiente a la simplificación, celeridad, economía y sentido práctico de los trámites.

Con excepción de los organismos encargados de las certificaciones sanitarias y de calidad, el cruce de información entre de los organismos productores de normas y los productores de papel reflejan un alto grado de asociación. Es posible que en las intervenciones sanitarias se estén aplicando formularios aprobados por vía administrativa y en consecuencia no se encuentren publicados en el Boletín Oficial. De esta manera no estarían reflejados en los datos relevados.

Otro aspecto a considerar es que más de la mitad de los formularios creados en el período corresponden a organismos dependientes del Ministerio de Economía.

3. EL COSTO IMPLICITO EN LOS TRAMITES:

A partir de un relevamiento macro sobre el universo de trámites que se realizan en la órbita del Ministerio de Economía llevado a cabo en 1994, fue posible identificar datos relevantes de cada uno de estos procesos en varios organismos. El arancel promedio de las certificaciones zoofitosanitarias realizadas por el IASCAV y SENASA es del orden de los \$ 400.-, al que debe sumársele un monto equivalente en gastos de papelería, certificaciones, salarios perdidos, e inmovilización de capital que deben soportar las empresas sujetas a esos controles. Si a este valor se lo multiplica por la cantidad de intervenciones anuales declaradas por los propios organismos, se llega a un cifra cercana a los 200 millones de pesos y que representa el costo anual soportado por las empresas controladas en el sector.

Este valor no incluye otros gastos de inspección como la habilitación de plantas en el exterior cuyas erogaciones están a cargo de los importadores.

Un estudio reciente realizado en ámbito de la Subsecretaría de Desregulación y Comercio Interior del Ministerio de Economía, muestra un modelo conceptual sobre el costo anual que enfrentan las empresas en la realización de trámites. Entre los supuestos se asume que las empresas realizan dos tipos de trámites: a) los de acceso a una actividad y b) los de mantenimiento o permanencia en ellas. En el mismo se especifica que el costo total de los trámites se compone de costos explícitos y costos implícitos.

Dentro de los primeros se agrupan los gastos en aranceles, certificaciones, papelería y traslados, mientras que los segundos, se integran con la suma de los salarios perdidos por quienes efectúan el trámite, más el lucro cesante de la empresa por inmovilización de capital durante su gestión. La inmovilización de capital puede estar dada por el capital de trabajo medido en términos de stocks que no pueden comercializarse hasta concluir la etapa de aprobación, como así también, por el capital fijo imputable a la planta de producción que se ve afectada por el trámite.

Los costos implícitos resultan mayores a los costos explícitos en las tramitaciones complejas y tienden a cero con la simplificación.

La función analizada mide el costo sólo desde el punto de vista privado. Si el objetivo del modelo fuera analizar el costo social debería sumarse el Gasto Público generado por el control, la pérdida de bienestar soportada por el conjunto de la sociedad y otros imponderables relacionados con el desaliento que provoca el exceso de requisitos y formalidades burocráticas.

El modelo estudiado muestra claramente el impacto que el costo de los trámites tiene sobre las pequeñas empresas, las empresas de interior y respecto de aquella que inician sus actividades en comparación con la que ya opera en el mercado.

El caso extremo de costos se presenta para las empresas unipersonales del interior cuando deben realizar gestiones ante un organismo en Capital Federal, ya que en este caso, el empresario debe sacrificar íntegramente su actividad productiva a fin de realizar el trámite.

Un análisis posterior sobre dicho modelo incorpora un parámetro adicional a los costos implícitos denominado "factor de discrecionalidad" cuyo origen radica, no sólo, en la complejidad de la norma sino también en la falta de precisión sobre sus alcances, y cuyo efecto combinado potencia la suma de los costos implícitos en el trámite.

Este factor de discrecionalidad es el que aumenta los grados de libertad de la burocracia, resta transparencia a los procedimientos obliga a la contratación de gestores o servicios profesionales y se convierte en algunos casos en fuente de corrupción.

4. EL COMPORTAMIENTO DE LA BUROCRACIA:

Los elementos hasta aquí analizados requieren la incorporación de algunas otras consideraciones respecto a los patrones de conducta de la burocracia dentro del marco institucional.

En ciertos estamentos del Estado, en particular, en las agencias de control, los reguladores tienen como objetivo **"ser intermediarios o árbitros de un proceso que genere renta"** y para ello se usa como instrumento la norma. Mientras más compleja abarcativa, ambigua o extensa sea ésta, otorga un mayor poder de discrecionalidad y con ello la oportunidad de generar demandas en el uso de gestores o de vías alternativas de facilitación.

Precisamente esa **renta** es la que genera **superposición** de normas e intervenciones ya que diversos organismos vinculados con la actividad aspiran a participar de los controles. Con frecuencia sobre esos sectores concurren normas nacionales, provinciales y aún municipales.

Existen áreas como la salud, el medio ambiente, la seguridad, la defensa, la calidad, etc. en donde la amplitud del objeto bajo control presenta un espectro muy grande de posibilidades de intervención.

Otro de los aspectos relevantes a analizar es el relativo al uso de gestores. En algunos casos la figura del intermediario se encuentra totalmente institucionalizada, como por ejemplo, en el Registro de la Propiedad Automotor, Senasa, Inscav, Dirección de Migraciones, etc., mientras que en otros organismos, ésta surge de mecanismos informales de gestión que se montan sobre el propio desaliento del interesado. Los Consejos, Colegios y asociaciones profesionales forman parte de este sistema a través de leyes que establecen intervenciones obligatorias.

En otras palabras: normas simples dan origen a tramitaciones simples y sin costo implícitos para los usuarios, en consecuencia, no existen demandas derivadas para potenciales gestores y servicios profesionales. La norma compleja en cambio, genera una serie de beneficios al ampliar el campo de actividades y demandas asociadas con los conocimientos y procedimientos de la burocracia.

Por ello cualquier medida direccionada a simplificar los trámites, debe considerar este factor de manera de quebrar la alianza existente entre la burocracia y los gestores.

En muchos casos, los gestores mantuvieron una relación de dependencia con esos organismos y han adquirido cierto conocimiento sobre las distintas instancias y procesos necesarios para aprobar un trámite. Este conocimiento incluye cierta familiaridad con los agentes intervinientes en cada etapa de la gestión y aún, con los propios redactores de la norma o reglamento.

Cuando se cierra el circuito, el mecanismo opera de la siguiente manera: el burócrata regulador promueve la aprobación de una norma compleja en términos administrativos o técnicos. El agente de la ventanilla transmite al usuario o controlado el conjunto de requisitos y obligaciones que debe cumplimentar para acceder a la autorización, provocando su desaliento y sugiriendo al mismo tiempo el uso de mecanismos informales de gestión. Allí aparece la figura del gestor y queda reflejada claramente la virtual alianza de éste con la burocracia.

Existen otros gestores o intermediarios institucionales que en algún momento del pasado fueron promovidos por el propio Estado, tales como los Despachantes de Aduana, los Agentes de Transporte Aduaneros, los Recibidores de Grano, los Promotores Asesores de Seguros, etc., todos ellos interviniendo en procesos claves de la comercialización interna o del comercio exterior.

Otros de los aspectos interesantes de analizar se relaciona con la masiva incorporación de la informática dentro del Estado y los cambios que esto ha provocado en la prestación de los servicios.

La informatización ha mejorado en cierto sentido la agilización de los procesos administrativos. Sin embargo, en muchos casos, la aplicación de computadoras en las tareas operativas y en las tramitaciones ha sido montada sobre viejos procedimientos diseñados para operar en forma manual. Desde ese punto de vista, no existiría una optimización del recurso informático mediante el uso de softwares apropiados que permitan desterrar las prácticas administrativas que representan pérdida de tiempo para los usuarios.

La burocracia administrativa no se ve impelida como el sector privado, en la necesidad de trasladar al público las economías de tiempo y mayor productividad alcanzada con el uso de computadoras. La causa de dicha conducta radica en el rol que ésta juega dentro del marco institucional. En principio, la burocracia no compete con otros agentes económicos y además carece de una cultura de atención al cliente.

En el lenguaje administrativo el usuario es el habilitado, el autorizado, el inscripto, el empadronado, el

matriculado, el beneficiario, etc., pero nunca el cliente. Mientras que en una empresa privada existe una movilización de recursos tendientes a la captación de nuevos clientes, el mismo comportamiento no se verifica dentro del sector público.

Precisamente esta diferencia en los patrones de conducta del sector privado y del sector público, posibilita que la burocracia se apropie de las ventajas que genera la incorporación de nuevas tecnologías como las computadoras, el fax, los modems, las comunicaciones, etc.

En otras palabras, existen economías de tiempo en los procesos administrativos --y que en la función analizada forma parte de los costos implícitos de un trámite--, que son apropiados por la burocracia, en vez de ser transferidas al sector controlado, bajo la forma de celeridad en los trámites.

Si esas economías de tiempo fueran transferidas a las empresas, representaría una liberación de recursos desde el sector público hacia los sectores productivos que hoy se ven afectados por la lentitud de los trámites y operaría básicamente sobre la competitividad de las empresas.

Con frecuencia, los plazos fijados para la aprobación de los trámites se encuentran sobrestimados a fin de cubrir las contingencias que derivan de su tratamiento. Estas provisiones responden a prácticas de 1980 y no contemplan el ahorro de tiempos y mayor productividad provocados por la informatización y el mejor uso de las comunicaciones dentro del sector público.

Este análisis permite identificar al tiempo involucrado en los procesos administrativos como una de las variables claves sobre la cual es posible basar alguna estrategia tendiente a mejorar la competitividad empresarial.

5. LA DISCRECIONALIDAD Y LA DISCRIMINACION:

Retomando el efecto que las tramitaciones tienen sobre el costo de funcionamiento de las empresas controladas, cabe señalar uno de los aspectos que en materia arancelaria se convierten en fuente de discriminación.

Los aranceles se fijan en función al tipo de intervención, y con frecuencia no guardan relación alguna con el costo real de prestación de 1 servicio ni con el volumen de operación de la empresa.

La existencia de un arancel único, que no discrimina entre grandes y pequeñas empresas implica un mayor costo para estas últimas.

Las grandes empresas, por el contrario, tienen la oportunidad de descargar este costo fijo en una mayor cantidad de bienes o servicios producidos. En consecuencia se verifica el mayor impacto que el costo de tramitación tiene sobre las pequeñas y medianas empresas.

Otro factor que juega en contra de las Pymes surge de la valoración de los salarios perdidos en las tramitaciones. Mientras en una gran empresa --con cierto grado de especialización de las tareas--, se asigna a un empleado para la realización de los trámites; en una pequeña empresa, es alguno de los niveles gerenciales el que se ocupa de realizar la misma gestión. Teniendo presente las diferencias salariales, las pequeñas empresas comprometen un mayor valor de horas-hombres en tareas no productivas que las empresas grandes.

El tiempo o plazo que demanda la aprobación de un trámite constituye otra de las variables discrecionales administradas por la burocracia. Si bien en la mayoría de los regímenes, los plazos se establecen a través de la norma, con frecuencia adquieren cierta flexibilidad para ser acelerados o demorados como consecuencia de las diversidades de tratamientos que pueden ser otorgado a un caso particular.

Otro de los aspectos a considerar es que la burocracia no valora los costos de oportunidad que tiene quien inicia un trámite y el efecto que esto provoca sobre las actividades productivas.

La aprobación de un producto ante los organismos de control y sobre el cual se deben reunir una serie de documentaciones técnicas, societarias, tomas de muestras, análisis de laboratorio, mediciones etc., implican la virtual paralización del proceso de comercialización y de inversión.

El usuario debe esperar la culminación del trámite para sacar su producto al mercado y durante ese tiempo inmoviliza capital de trabajo y la planta de producción. Lo mismo sucede con los trámites vinculados al comercio exterior.

Con frecuencia la aprobación de un producto obliga a la presentación de monografías descriptivas detalladas sobre los procesos empleados en su elaboración, obligando a las empresas a revelar secretos industriales y que en la práctica operan como un factor inhibitorio al desarrollo de nuevos productos. Los productores desconfían sobre el uso discrecional que la burocracia puede dar a este tipo de información reservada.

En algunos regímenes existen regulaciones técnicas y de calidad superiores a las vigentes en los países más desarrollados y cuyos controles y análisis de laboratorio implica el uso de tecnologías y procesos no disponibles en el país. Estas restricciones operan en dos sentidos: por un lado se crea una barrera al ingreso para las empresas locales al desarrollo de la actividad y por otro se desalienta las importaciones de dichos productos a través de barreras para-arancelarias que limitan la apertura de los mercados y las posibilidades de una mayor competencia.

Por último, para finalizar, cabe considerar a las distancias como factor de discrecionalidad. Con la distancia aumenta el grado de desinformación del controlado, se resta transparencia a los procedimientos y aumenta el grado de libertad de la burocracia.

6. LOS EFECTOS DEL EXCESO REGLAMENTARIO:

Como se ha venido sosteniendo a lo largo de este artículo, la complejidad en los trámites son una consecuencia de la complejidad normativa aplicada por la Administración, y que a su vez este fenómeno, responde a un conjunto muy amplio de factores estructurales y patrones de conducta de la burocracia.

La complejidad en la norma tiene un efecto directo sobre la competitividad de las empresas y sobre el conjunto de la economía y para ello resulta ilustrativo un breve análisis de cada uno de los siguientes factores:

a) Aumento del Gasto Público:

Toda norma compleja requiere de controles complejos y consecuentemente un mayor nivel de gastos compatibles con las funciones que se le asignan a la Administración.

b) Aumento en los costos de funcionamiento y de transacción:

Todo trámite complejo genera un mayor nivel de gastos en papelería, certificaciones, traslados y asesoramiento profesional, como así también, en términos de salarios perdidos y lucro cesante para la actividad. Esto implica un mayor costo de funcionamiento y de transacción que impactan directamente en el sistema de precios.

c) Afecta a las empresas que se inician:

Las tramitaciones complejas colocan en desventaja a los que pretenden entrar a la actividad respecto a los que ya operan en esos mercados, constituyéndose en una barrera a la entrada.

d) Afectan a las Pymes:

Los gastos en tramitaciones constituyen un costo fijo de funcionamiento y consecuentemente las empresas los trasladan al precio del producto final. Las empresas grandes tienen ventajas frente a las Pymes ya que pueden descargar ese costo en una mayor cantidad de bienes y servicios producidos.

e) Afecta a las Empresas del Interior:

Este costo surge en tramitaciones que debe realizarse en organismos sin delegaciones en el interior y que obligan a traslados y pernóctes en Capital Federal.

f) Afecta la capacidad de innovación de la empresa:

Un mayor grado de detalle en las regulaciones técnicas o de calidad inhibe a las empresas a introducir mejoras tecnológicas no previstas en la norma.

g) Inhibe el desarrollo de nuevos productos y procesos:

Con frecuencia la autorización de nuevos productos requiere la presentación de planos detallados y monografías sobre las características técnicas de los mismos y los procesos empleados en su elaboración. Esto obliga a las empresas a revelar total o parcialmente secretos industriales operando como un factor inhibitorio al desarrollo de nuevas tecnologías, ya que sus titulares desconfían del uso discrecional que el Estado puede dar a la información confidencial que se le solicita.

h) Obliga a la contratación de gestores y de servicios profesionales:

Las normas complejas promueven la oportunidad de intermediación y favorecen la demanda de servicios profesionales y/o de gestores, obligándose a las empresas a incurrir en un flujo permanente de gastos.

i) Genera inseguridad jurídica e incertidumbre sobre las reglas de juego vigentes:

La abundancia y superposición de normas provoca desconcierto en los controlados sobre las reglas de juego vigentes y sobre su situación legal frente al órgano de control.

j) Afecta a consumidores, usuarios y contribuyentes:

El costo de tramitación para las empresas se traslada vía sistema de precios al conjunto de la sociedad.

k) Aumenta el grado de discrecionalidad de la burocracia:

Las normas complejas aumentan el grado de libertad del funcionario para hacer una interpretación de los reglamentos en cada caso particular. El mayor poder discrecional puede usarse para favorecer a determinados agentes económicos en perjuicio de otros, por ejemplo:

acelerando algunos trámites o retrasando otros.

l) Obliga al uso ineficientes de los recursos humanos y del tiempo:

Las tramitaciones encadenadas, las exigencias documentales, papelerías, traslados y tiempo perdido por quien lleva a cabo la gestión señalan algunos de los aspectos negativos derivados de la norma y que provocan una asignación ineficiente en el uso de los recursos de los particulares.

m) Desestimula la iniciativa privada:

La complejidad de los trámites inhibe la ejecución de pequeños proyectos, microemprendimientos, iniciativas individuales o empresarias que encuentran en el listado de requisitos a cumplir una barrera insalvable que finalmente provoca el desaliento y la inacción.

n) Pérdida de bienestar para los involucrados:

El tiempo y los recursos materiales afectados en la realización de un trámite tienen un fuerte impacto sobre la calidad de vida y nivel de bienestar alcanzado por el conjunto de la sociedad.

o) Fomenta la informalidad:

Como sostienen Braun y Loayza (Taxation, public services and informal sector in a model of endogenous growth, World Bank, August 1994), "el sector informal surge cuando un sistema excesivamente regulatorio es acompañado por un sistema de control ineficiente y corrupto. Las excesivas regulaciones provoca que la economía formal sea costosa y poco atractiva al imponer altos costos para entrar en la legalidad, mediante tasas de licencias, requisitos de registración y reinscripción, impuestos y diversas regulaciones ambientales,

laborales etc.

Sin embargo, la evasión de los impuestos y el incumplimiento de las regulaciones tienen sus costos. El estado de informalidad tiene desventajas. Cuando una actividad informal es detectada, diversas penalidades, en las formas de multas o confiscaciones del capital se aplican. Además, por permanecer en la ilegalidad, las empresas no disfrutan plenamente de sus derechos de propiedad sobre sus capitales y productos. Esto provoca numerosas consecuencias adversas. Primero, los productores informales son pobremente protegidos en sus derechos. Segundo, dada su escasa capacidad para entrar en la legalidad y realizar obligaciones contractuales, el acceso a los mercados de capitales se encuentra restringido. Y tercero, se encuentran con obstáculos para utilizar determinados servicios públicos, tales como el bienestar social, los programas de capacitación y las facilidades crediticias que otorga el gobierno." Estos autores sostienen además que: "la burocracia, como institución que controla y monitorea el sistema regulatorio, desempeña un rol crucial en la formación de economías informales. Si la burocracia se beneficia en alguna medida con la presencia del sector informal, creará un ambiente en el que hará que la informalidad sea atractiva o simplemente inevitable". "Con la expansión de la informalidad toda la sociedad se perjudica".

En síntesis y para redondear el análisis anterior, puede concluirse que la informalidad derivada de normas complejas causa los siguientes efectos:

- aumenta el costo de pasar de la informalidad a la formalidad;
- ocasiona competencia desleal; genera ineficiencia en el uso de los recursos a fin de evitar el control;
- provoca dificultades para acceder a economías de escala y consecuentemente limita la inversión;
- restringe el uso de fuentes de financiamiento;
- impide el acceso a los programas de empleo y capacitación;

7. PROPUESTAS:

El cambio de perspectiva que ha incorporado el programa de desregulación en el comportamiento de los agentes económicos, y en general, en las conductas colectivas, requiere la adopción de medidas complementarias que limiten el abuso normativo de la burocracia estatal.

Las nuevas acciones deberían orientarse a promover cambios organizacionales en los distintos organismos del Estado destinados a jerarquizar al ciudadano en sus diferentes roles, como trabajador, productor, consumidor, usuario de servicios, exportador, inversor, ahorrista, etc., y fundamentalmente su reconocimiento como contribuyente al fisco, ya que precisamente, esta última, es una de las cualidades que sostiene al modelo económico y social que se proyecta.

En los casos donde la reglamentación es inevitable, debe promoverse su modernización a fin de adecuarla a los medios tecnológicos difundidos, estimulando la eficiencia e imitando los mecanismos de mercado, de manera de presentar soluciones que se aproximen a los resultados de una economía competitiva.

Con vistas a estos objetivos, las acciones de desreglamentación y desburocratización deberían sujetarse a los siguientes principios básicos:

- a) Sustitución de normas específicas por normas generales de reglamentación.
 - b. Preferencia por las reglas de mercado.
 - c. Mantenimiento de los controles imprescindibles.
- d) Fortalecimiento del papel fiscalizador del Estado en la lucha contra el abuso económico y la desprotección al contribuyente y/o consumidor.
- e) La remoción de exigencias burocráticas que generen costos innecesarios a las personas y a las

empresas.

f. La revisión de toda reglamentación que exceda la competencia otorgada por la legislación que le da origen.

g) El establecimiento de normas simples y difundidas para la atención al público.

h) La descentralización geográfica de los locales, ampliación de los horarios de atención al público e instalación de ventanillas de información y coordinación.

i) Evacuación de consultas a través de facsímiles y medios computarizados.

j) La capacitación y entrenamiento del personal con atención al público incorporándoles pautas para la resolución de problemas de manera de minimizar los tiempos de espera.

k) Establecimiento de regímenes de atención al público en los que se penalice a los agentes que generan demoras y costos a los particulares y a las empresas.

l) La extinción de oficinas públicas superfluas.

m) La sustitución de la prueba documental por la simple declaración jurada del interesado.

n) El reconocimiento de los derechos de los particulares por los perjuicios que generan las fallas en los sistemas informáticos.

Dentro de las alternativas estudiadas para remover los obstáculos que la complejidad de trámites genera sobre las actividades productivas se plantean los siguientes cursos de acción:

A) REINGENIERIA EN CADA ORGANISMO:

Este curso de acción prevé emprender la reingeniería de los principales procesos críticos bajo la supervisión de una Unidad Coordinadora que promueva la reestructuración de cada uno de los organismos.

La actividad tiene como objetivo la reformulación y optimización de cada uno de los procesos internos involucrados en las tramitaciones y que incluye la elaboración y aprobación de los nuevos marcos reglamentarios, la incorporación de la informatización en cada una de las etapas, el diseño y aplicación de los softwares apropiados, la capacitación del personal y la elaboración y difusión de los manuales de procedimiento para el usuario.

Esta alternativa presenta como desventaja el tiempo que demandaría el estudio y aplicación de los cambios organizacionales de cada régimen y la cantidad de recursos humanos afectados al proceso de reestructuración.

Otra de las limitaciones de la alternativa radica en que la reingeniería abarcaría sólo a los procesos relevantes desde el punto de vista económico dejando de lado múltiples regímenes de control que continuaría operando con tecnologías obsoletas y procedimientos manuales.

En consecuencia se trata de una solución parcial y no integral, en la que se ampliaría la brecha entre los organismos modernizados y aquellos que aún continúan con los antiguos procesos de control.

B) CREACION DE UNA UNIDAD FACILITADORA DE TRAMITES CON PARTICIPACION DE LOS USUARIOS:

Esta segunda alternativa prevé la adopción de un modelo de contralor de la aplicación de los diversos regímenes a través de la constitución de un sistema de información público destinado a integrar todas las bases de datos administradas por el Sector Público y la creación de un ente simplificador de trámites similar al Paperwork Reduction Act de Estados Unidos, por el cual se establecen normas comunes para el requerimiento de información al público, evitando la superposición de requisitos, costos administrativos y

pérdidas de tiempo para los particulares y las empresas.

Los organismos comprendidos en el régimen quedan obligados a establecer principios de simplicidad, economía, celeridad, uniformidad, seguridad, ahorro de papelería, utilidad práctica de la información, eficiencia en el uso, distribución, actualización, difusión y protección de los archivos informáticos a su cargo.

El régimen debe limitar la proliferación de formularios, requisitos y formalidades administrativas que encarecen los procesos y generan nuevas ventanillas de control.

Cada formulario o impreso empleado por las reparticiones públicas requiere ser autorizado expresamente por la autoridad de aplicación, otorgándose a los particulares el derecho a rechazar impresos o requisitoria de información no aprobados por el Ente Facilitador de Trámites, o bien, en el caso de que la información recabada de los particulares haya sido suministrada con anterioridad a otro organismo perteneciente al Sistema.

La propuesta promueve la integración de redes e informatización de todos los procesos dentro del Sector Público a efectos de optimizar los controles y acceder a los cruces de información necesarios para sustituir la requisitoria de datos a los particulares.

El régimen crea además un mecanismo de audiencia pública que permiten resolver diferendos entre los organismos de control y los usuarios.

La filosofía de esta propuesta radica en revertir la lógica administrativa colocando a los organismos públicos al servicio de los clientes.

Por primera vez, se limitaría en forma concreta la capacidad de los organismos de producir formularios, papelería y distintas instancias burocráticas que generan costos a los particulares y a las empresas.

Se trata de una propuesta integral que abarca al conjunto del sector público e induce a los organismos a producir la reingeniería de procesos en cada uno de los regímenes que administran.

C) REDUCCION DE PLAZOS O ARANCELES:

La tercera alternativa estudiada prevé la sanción de un decreto del Poder Ejecutivo que obligue a transferir al cliente la mejora en la eficiencia administrativa del Estado lograda por la incorporación de tecnología informática. Esta transferencia se daría vía reducción de los aranceles que se cobran (costo explícito de la burocracia), como así también, por la reducción de los plazos en las tramitaciones (costos implícitos), con alcance sobre la totalidad de los regímenes vigentes.

Esta alternativa es la que presenta la mejor relación costo-beneficio, puesto que los recursos necesarios para realizarla son mínimos; sin embargo, puede llegar a ser de poca eficacia, en la medida en que no se cuenta con mecanismos para verificar su efectivo cumplimiento.

Esta iniciativa de reducción de plazos necesita, para lograr un óptimo resultado, el respaldo de un área que sistematice la lucha contra los excesos burocráticos, tal como la explicitada en la propuesta anterior.

Es importante señalar que las tres alternativas propuestas no significan opciones excluyentes, sino que por el contrario, se trata de iniciativas perfectamente compatibles entre sí. Más aún la adopción de las tres medidas en conjunto, potenciaría los efectos de cada una de ellas.

La posibilidad de implementar simultáneamente estas iniciativas, esto es, conformar un "paquete" de medidas antiburocráticas, facilitaría la ruptura de la inercia administrativa vigente y reforzaría la convicción de los agentes públicos en cuanto a la necesidad de acompañar un proceso de reformas estructurales tendientes a mejorar la eficiencia del Estado.

Es importante destacar que con estas reformas estructurales no sólo se persigue una mayor eficacia del sector público, sino que además, significan la posibilidad de aplicar, por primera vez y en forma sistemática, herramientas efectivas para limitar los excesos burocráticos que impiden el funcionamiento de una verdadera economía de mercado y que hoy constituyen un freno para mejorar la competitividad global del país.

8. CONCLUSIONES:

La extensión de la desregulación hacia el campo normativo-reglamentario consiste en impulsar un conjunto de acciones de desreglamentación, desburocratización, reingeniería y modernización del aparato institucional, para que el ciudadano común, pueda ejercer las prácticas administrativas cotidianas sin quedar expuesto a situaciones discriminatorias o que atenten contra los principios constitucionales de libertad económica.

Los países desarrollados señalan un claro avance en materia de simplificación y modernización tecnológica para llevar a cabo los controles del Estado, que tienen como destinatario principal al ciudadano o al contribuyente, a través de organizaciones y sistemas que facilitan sus gestiones y evitan las pérdidas de tiempo y costos que desmejoran la calidad de vida y afectan el desarrollo de las actividades económicas.

La legislación norteamericana dio importantes pasos en la materia, sancionando en 1980 el Paperwork Reduction Act, por la cual se crea una Comisión Reguladora de Trámites que supervisa las gestiones de los particulares ante el Estado, otorgando un visado a cada formulario o planilla extendido por un organismo público. De esta manera se impide la creación de nuevas ventanillas y los consecuentes actos discrecionales de la burocracia. Este mecanismo asegura que los requisitos del trámite revisten utilidad práctica, economía y sencillez y que el mismo no se superpone con información requerida por otro organismo.

Su aplicación en el país obligaría al sector público a informatizar todos sus procesos y a establecer redes para obtener la información desde otras bases de datos o fuentes estadísticas, liberando a los particulares y a las empresas de esa carga administrativa, otorgándose además a éstos, el derecho a negarse a suministrar información ya presentada en alguna otra oportunidad.

En definitiva, y hasta tanto puedan darse las condiciones para implementar un régimen similar, se propone la reingeniería administrativa del sector público posibilitando que particulares y empresas puedan realizar sus trámites a través de fax, módem, correo electrónico, pagos de aranceles con tarjetas de crédito, débitos o transferencias automáticas, el uso y validez del documento teleinformático y todo otro medio que excluya el papeleo, el estampillado, el sello, las complejidades administrativas o técnicas, el requerimiento de información irrelevante o reiterada, la formación de colas, las esperas, los traslados innecesarios, el cumplimiento de requisitos previos redundantes, las certificaciones y autenticaciones innecesarias o el cumplimiento de exigencias que obliguen la contratación de servicios profesionales y/o de gestores.

Con la perspectiva de ampliar y profundizar el aprovechamiento de los mercados y potenciar el uso de los soportes tecnológicos disponibles, se estima conveniente incorporar la desreglamentación y desburocratización en diversos organismos nacionales, a fin impulsar reformas que optimicen sus funciones de control e impongan un límite a los frecuentes abusos administrativos a que son sometidos los particulares y las empresas.

Por último, vale la pena enfatizar que la desreglamentación, desburocratización y simplificación deben constituir una postura mental y cultural que es preciso difundir en todos los niveles de gobierno. La iniciativa no sólo debe abarcar a los organismos nacionales, sino que además, debe extenderse a las provincias y municipios, donde se asienta un cúmulo de normativas que afectan las posibilidades de crecimiento de las propias actividades productivas locales, limitando las oportunidades de inversión, empleo y de mayor bienestar, desvirtuando las leyes sancionadas por el Congreso y restando eficacia a las medidas adoptadas por Poder Ejecutivo Nacional.

ANALISIS DE CASOS

I. LAS REGLAMENTACIONES DEL IASCAV:

Recientemente el IASCAV aprobó mediante Resolución 17/95 el Manual de Procedimientos para el registro de productos fitosanitarios en el país, en el que se explicitan el conjunto de regulaciones, controles y procedimientos que rigen para el sector.

La lectura de la norma revela que dicho texto ordenado ha sido concebido con un criterio interno y no externo. Es decir, ha sido pensado para sistematizar los circuitos internos del organismo y no para facilitar su uso por parte de empresas y productores. En dicho manual se detalla el conjunto de documentaciones que se requieren para la aprobación de cada producto y las especificaciones técnicas a las que se deben ajustar. En lo atinente al domicilio de registración sólo se prevé su inscripción en el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal o Dirección de Agroquímicos y Registros con sede en Av. Belgrano y Dique II, lado Este, 1er. Piso de Capital Federal. Vale preguntarse aquí, si un productor del interior para llevar a cabo el trámite, no evalúa o considera la posibilidad de contratar un gestor y desentenderse del problema. En este caso, debería pensarse en cómo dinamizar el circuito para los solicitantes radicados en el interior del país, a través del uso del correo, el fax, u otros medios informáticos. En el mismo sentido opera la concentración de cajas habilitadas para percibir los aranceles en Capital Federal, en vez de crearse un sistema descentralizado de pagos a través de instituciones bancarias de todo el país. Este ejemplo muestra claramente cómo el Estado transfiere ineficiencias a los controlados, obligándolos a incurrir en una asignación inadecuada del tiempo y de sus gastos, principalmente en traslados y alojamientos innecesarios.

El manual de procedimientos del IASCAV establece el vencimiento anual de las inscripciones obligando a los productores a realizar nuevos registros para mantenerse dentro del régimen de habilitaciones. Nuevamente aquí se incurre en ineficiencias; en vez de promover la aplicación de sistemas automáticos de renovación en los que sólo se den de baja a las inscripciones con irregularidades manifiestas.

El caso se repite para la reinscripción de productos formulados sobre los que cabe la necesidad de evaluar si la reinscripción responde a reales criterios técnicos del organismo o por el contrario, se privilegia la recaudación arancelaria.

II. LAS REGULACIONES DE AREAS DE FRONTERA:

Un caso interesante para analizar son las regulaciones económico-demográficas administradas por la Superintendencia de Areas de Fronteras dependiente del Ministerio de Defensa. En marzo de 1995 se publicaron en el Boletín Oficial una docena de resoluciones de ese organismo por las cuales se recrean y amplían un conjunto de regulaciones sobre las actividades económicas que se desarrollan en las áreas de Frontera y que abarcan una porción muy importante del territorio nacional. Estas normas constituyen un verdadero texto ordenado del Decreto-Ley N° 15.385/44 ratificado por la Ley N° 12.913. Todo el cuerpo normativo responde a una concepción de la seguridad y defensa de los intereses nacionales prevalecientes en la década del 40, mediante el cual se establecen rígidos controles para el asentamiento de actividades económicas, transferencia de inmuebles, proyectos de inversión, constitución de sociedades, transferencia de paquetes accionarios, etc. en las referidas zonas y que abarcan casi un tercio del territorio nacional, involucrando en algunos casos a provincias completas.

Dicha legislación instituye el mecanismo de consulta previa ante la Superintendencia para toda iniciativa que se desarrolle en esa jurisdicción, basada en la discriminación de los titulares según nacionalidad, estableciéndose requisitos particulares para los argentinos naturalizados o extranjeros a los que se les exige el cumplimiento de años de residencia o ciudadanía en el país.

Sin entrar a considerar la desvinculación que esta norma pudiera tener en un contexto de integración e intercambio, en el que pierden relevancia las consideraciones respecto a la nacionalidad de los titulares de actividades económicas, ni el sentido discriminatorio que ésta implica frente a los postulados de la Constitución, se analizan sólo los aspectos más relevantes de la regulación.

El cuerpo normativo sancionado se integra por las siguientes resoluciones de la Superintendencia Nacional de Fronteras:

Resol. 201/95: Se ratifica el asiento de 16 delegaciones de la Superintendencia en todo el país.

Resol. 204/95: Se fijan nuevos aranceles de solicitud de conformidad previa para la transferencia de inmuebles urbanos y rurales, explotaciones mineras, transporte de carga y de pasajeros, servicios de comunicación como emisoras de radio, televisión y actividades de radioaficionados, explotación de bosques, radicación industrial, concesiones de parques nacionales y turismo.

La norma fija aranceles, aún sobre las actividades que fueron expresamente excluidas por el Decreto N° 815/92 desconociendo las medidas desregulatorias sobre la actividad minera.

Resol. 114/95: Establécese un nuevo sistema de numeración para las regulaciones del régimen.

Resol. 202/95: Reduce el plazo de validez de las resoluciones de conformidad previa estableciéndose un año de vigencia, tras el cual se produce la caducidad automática de todo pedido de autorización y obliga a la renovación de la solicitud de conformidad previa.

Resol. 203/95: Se implementa un sistema alternativo de obtención de antecedentes judiciales a través del Registro Nacional de Reincidencia.

Resol. 211/95: Establece la obligación de sujetarse al trámite de conformidad previa a las estaciones de comunicación de HF estaciones de radioaficionados, receptoras de emisiones del exterior, circuitos internacionales o su arrendamiento.

Resol. 206/95: Se regula el régimen de excepciones al ejercicio de la Policía de Radicación en centros urbanos o localidades en zonas de seguridad.

Se exceptúa del control a determinados centros urbanos, argentinos nativos y personas jurídicas argentinas.

Se establece un régimen de excepción para argentinos naturalizados y extranjeros clasificados según el origen de país limítrofe y en concordancia con el carácter colindante y ubicación geográfica del inmueble que se transfiere. Las condiciones de acceso a la excepción obliga al cumplimiento de años de residencia o de ejercicio de la ciudadanía.

Por otra parte, se establecen definiciones sobre el carácter de las personas jurídicas extranjeras, según su constitución, localización de su sede, o titularidad del paquete accionario mayoritario.

Se establece el régimen de intervención de los escribanos y la documentación certificada que deben remitir obligatoriamente a la Superintendencia. Se exceptúa del régimen a las locaciones urbanas. Por Resolución 212/96 se deroga la obligación de remitir la documentación a la Superintendencia.

Resol. 207/95: Se establece un trámite abreviado de conformidad previa para las personas físicas y/o jurídicas que hayan presentado solicitudes con resolución favorable en el último año calendario.

Resol. 209/95: Regúlase la intervención de comisionistas en la compraventa de inmuebles en las Zonas de Seguridad de Fronteras.

Resol. 210/95: Establécense los requisitos a cumplir en las escrituras de transformación, fusión, escisión o transferencia de paquetes accionarios de sociedades titulares de inmuebles en las zonas de seguridad.

Resol. 208/95: Se regulan los procedimientos a seguir por los Registros de Propiedad de las provincias para los archivos de las autorizaciones de conformidad previa y se establecen obligaciones similares para las autoridades nacionales, provinciales y municipales otorgantes de permisos o concesiones en las zonas de seguridad.

Resol. 205/95: Directivas Complementarias de la Superintendencia. Se integra por un esquema amplio de regulaciones que abarcan los siguientes puntos:

- a) Se exceptúa a los argentinos nativos
- b) Se define el carácter de extranjero de las sociedades jurídicas a los fines del ejercicio de la Policía de Radicación.
- c) Se determinan los factores positivos o negativos de arraigo para el otorgamiento de autorizaciones.
- d) Se establecen los requisitos de residencia o ejercicio de ciudadanía para los naturalizados y extranjeros.
- e) Se determinan los procedimientos para acceder a las excepciones
- f) Se imponen obligaciones para el acceso al régimen de excepciones

g) Se determinan pautas para la evaluación de antecedentes.

h) Se resumen el régimen de excepciones generales

i) Se determinan los procedimientos a seguir por escribanos y funcionarios intervinientes en el trámite de Conformidad Previa.

j) Incorpora el Informe Referencial de escribanos con datos complementarios

Dentro del régimen de excepciones generales se especifica el criterio para evaluar los factores de arraigo en función a la nacionalidad del cónyuge e hijos de los titulares de inmuebles o proyectos en la Zonas de Seguridad.

Las solicitudes deben adjuntar el proyecto de inversión pertinente en donde se especifique el monto a invertir, su cronograma, las etapas del proyecto y la nacionalidad de la mano de obra a emplear. En el proceso de evaluación de las solicitudes se pondera favorablemente el empleo mayoritario de mano de obra argentina.

Finalmente se reglamenta el uso de antecedentes judiciales, la intervención de los delegados de la Superintendencia, la intervención de escribanos, el empleo de Informes Referenciales y la Certificación de la documentación a presentar para acceder a la Conformidad Previa.

Con posterioridad al dictado de estas normas y aparentemente con la intención de atenuar el impacto que sobre los costos pudiera tener el exceso regulatorio, el organismo derogó mediante Resolución MD N° 563/95 los aranceles de intervención por Previa Conformidad.

En este caso puede verificarse claramente que la autoridad operó sobre los costos explícitos de intervención, pero no sobre los costos implícitos que derivan de los tramites de aprobación y que son precisamente los que tienen mayor impacto sobre los costos de transacción, funcionamiento e inversión de la economía.