

DOCUMENTO DE TRABAJO N°114
SEPTIEMBRE DE 2013

Evaluación de impacto de programas de mejora del clima de negocios. Evidencia para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

LUCIO CASTRO | PAULA SZENKMAN | DIEGO JORRAT

Este estudio fue realizado en el marco del concurso MIRA del BID (2011) que apoya la implementación de metodologías de evaluación de impacto en el fortalecimiento institucional en América Latina y el Caribe.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Agradecimientos.....	6
Abreviaturas utilizadas	7
Introducción	9
1. Una visión estilizada del SHP del GCABA.....	12
1.1 Breve diagnóstico del SHP antes de la reforma	14
1.2 Principales medidas de reforma.....	15
1.3 Síntesis de las reformas en relación a la línea de base de 2009	17
1.4 La economía política de la reforma.....	18
2. Hacia un enfoque integrado de evaluación de impacto de las reformas de mejora del clima de negocios	22
2.1 Análisis cualitativo	23
2.2 Análisis cuantitativo	24
3. Los efectos de las reformas	29
3.1 Desempeño institucional del GCABA en el área de registro empresarial	29
3.2 Efectos sobre la creación de nuevas empresas y empleos formales.....	34
Conclusiones	41
Bibliografía.....	43
Anexo I. Procedimientos para obtener una HP.....	44
Anexo II. Inventario de la normativa.....	51
Anexo III. Otras reformas implementadas y en curso.....	63
Anexo IV. Descripción de pasos administrativos, costos y tiempos para una HP en la CABA	66
Anexo V. Base de datos	71
Anexo VI. Análisis adicional de robustez	72
Anexo VII. Tareas realizadas	75
Acerca de los autores.....	79
Notas	80

Índice de cuadros, gráficos y diagramas

Recuadro 1. El sistema de habilitaciones y permisos del GCABA.....	13
Recuadro 2. Ejemplos de pasos redundantes y tiempos excesivos.....	31
Cuadro 1. Síntesis de las reformas implementadas en el SHP desde 2009	17
Cuadro 2. Indicadores económicos.....	24
Cuadro 3. Síntesis de la información de las bases de OEDE.....	25
Cuadro 4. Estadísticas sumarias de la base OEDE, para el total, CABA y el resto de las provincias, (Promedio 1996–2011)	25
Cuadro 5. Test de medias para el período anterior a la reforma (1996–2008)	27
Cuadro 6. Efecto de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales, total y por sector ..	35
Cuadro 7. Efecto de la reforma sobre la creación neta de empleo formal, total y por sector.	36
Cuadro 8. Efecto derrame de la reforma sobre la creación de empresas formales por sector.....	38
Cuadro 9. Efecto derrame de la reforma sobre la creación neta de empleo, por sector	38
Cuadro 10. Efecto placebo de la reforma sobre la creación de empresas formales, por sector	39
Cuadro 11. Efecto placebo de la reforma sobre la creación neta de empleo, por sector	40
Cuadro 12. Información contenida en las bases de OEDE	71
Cuadro 13. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales, para toda la muestra y por sector, controlando por tamaño relativo del sector.....	72
Cuadro 14. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación neta de empleos formales, para toda la muestra y por sector, controlando por tamaño relativo del sector	73
Cuadro 15. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales, para toda la muestra y por sector. Grupo de Control PBA y GBA.....	74
Cuadro 16. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación neta de empleos formales, para toda la muestra y por sector, controlando por tamaño relativo del sector. Grupo de Control PBA y GBA.	74
Cuadro 17. Listado de entrevistas realizadas.....	77
Cuadro 18. Listado de reuniones durante la Misión del BID en Buenos Aires, 5 y 7 de diciembre de 2012	78
Diagrama 1. El sistema de HP del GCABA	14
Diagrama 2. El “proceso de producción” del SHP y el enfoque metodológico del ECS.....	22
Diagrama 3. El sistema de HP del GCABA.....	50
Gráfico 1. Cantidad de nuevas empresas registradas de la CABA y resto de provincias.....	26

Gráfico 2. Tasa de creación neta del empleo de la CABA y resto de provincias	26
Gráfico 3. Costos y demoras en el permiso de obra en la CABA, 2012.....	32
Gráfico 4. Costos y demoras para la obtención de un permiso de obra en la CABA y otras ciudades seleccionadas, 2008 y 2012.....	32
Gráfico 5. Costos, tiempos y pasos para obtener una habilitación simple en la CABA, 2012	33
Gráfico 6. Costos, tiempos y pasos para obtener una habilitación simple en la CABA y constituirse como sociedad ante la IGJ, 2012.....	33
Gráfico 7. Costos y demoras de una habilitación para un emprendimiento en la CABA y otras ciudades seleccionadas de América Latina, 2012 y 2008	34

Resumen ejecutivo

En 2008, **habilitar un emprendimiento productivo o comercial en la Ciudad de Buenos Aires era un proceso complejo y costoso, con impactos negativos sobre la radicación de inversiones y, por lo tanto, sobre la creación de nuevas empresas y empleos formales.** Como respuesta, el Gobierno lanzó en 2009 una serie de reformas enfocadas en tres áreas: (a) la mitigación de las asimetrías de información regulatoria, (b) el fortalecimiento del desempeño institucional del Gobierno en el área de registro empresarial y (c) la simplificación de procesos administrativos.

Este trabajo analiza el efecto de las reformas lanzadas en 2009 sobre las capacidades institucionales del Gobierno y la creación de nuevas empresas y empleos formales. Para ello, se aplicó la metodología de *Embedded Case Study* (ESC), que permite integrar sistemáticamente métodos cualitativos y cuantitativos de evaluación de impacto.

El estudio encuentra que **las reformas mejoraron los procesos de planeamiento, presupuesto y comunicación así como la coordinación entre las agencias del Gobierno.** Como resultado, entre 2008 y 2012, el tiempo necesario para obtener una habilitación comercial cayó de 130 a solo 45 días y los costos disminuyeron del 22% al 10% del ingreso por habitante. Además, la reforma tuvo un efecto positivo en la creación de nuevas empresas de comercio y servicios. Sin embargo, la cantidad de nuevas empresas y empleos industriales disminuyó, en parte, como resultado de una mayor aplicación de las regulaciones de entrada vigentes en el sector.

Agradecimientos

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Gustavo Beliz, Jorge Srur, Francisco Mejía, Rafael Di Tella y Ernesto Schargrotsky a una versión preliminar de este trabajo y el apoyo del premio MIRA del BID a la realización de esta investigación. También agradecen la colaboración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en particular a Francisco Cabrera, Javier Ibáñez, Damián Specter e Ignacio Pérez Riba. Alejo Vidal prestó excelente asistencia estadística y Claudia Silva y Mariano Pérez colaboraron en la realización de las entrevistas a los funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Abreviaturas utilizadas

AGC	Agencia Gubernamental de Control
AIP	Auditorías Integrales Programadas
APrA	Agencia de Protección Ambiental
CAA	Certificado de Aptitud Ambiental
CAAP	Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CDE	Código de Edificación
CEDAM	Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo
CHP	Código de Habilitaciones y Permisos
CHV	Código de Habilitaciones y Verificaciones
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CPU	Código de Planeamiento Urbano
DG	Dirección General
DGCFE	Dirección General de Control de Faltas Especiales
DGFyC	Dirección General de Fiscalización y Control
DGFYCO	Dirección General de Fiscalización y Control de Obras
DGHyP	Dirección General de Habilitaciones y Permisos
DGHySA	Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria
DGIUR	Dirección General de Interpretación Urbanística
DGPI	Dirección General de Promoción de Inversiones
DGROC	Dirección de Registro de Obras y Catastro
GCABA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
HE	Habilitaciones Especiales (HE)
HIP	Habilitaciones con Inspección Previa
HP	Habilitaciones y Permisos
HPyF	Habilitaciones, Permisos y Fiscalizaciones
HS	Habilitaciones Simples

HSCP	Habilitaciones Simples con Plano
HSSP	Habilitaciones Simples sin Plano
IGJ	Inspección General de Justicia
MAEP	Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
MDU	Ministerio de Desarrollo Urbano
ME	Mesa de Entradas
MJS	Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
MTEySS	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina
OEDE	Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
PEA	Plan Estratégico Anual
POA	Plan Operativo Anual
PVH	Profesional Verificador de Habilitaciones
PVI	Profesional Verificador de Instalaciones
PVO	Profesional Verificador de Obras
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SADE	Sistema de Administración de Documentos Electrónicos
SDE	Subsecretaría de Desarrollo Económico
SECPLAN	Secretaría de Planeamiento
SHP	Sistema de Habilitaciones y Permisos
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
UAAFE	Unidad Administrativa de Atención de Faltas Especiales de la Ciudad
UCG	Unidad de Coordinación General, de la AGC
UGlyCO	Unidad de Gestión de la Información y Coordinación Operativa
UPYCI	Unidad de Prensa y Comunicación Institucional
WBES	<i>World Bank Enterprise Survey</i> (Encuesta Empresarial del Banco Mundial)

Introducción

Entre 2008 y 2012, el tiempo requerido para completar un trámite de habilitación comercial en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), Argentina, disminuyó de 130 a 45 días. Al mismo tiempo, el costo formal de una habilitación comercial cayó del 22% al 10% del ingreso por habitante, y los costos informales de habilitar una empresa bajaron un 80%¹.

Esta significativa reducción de los costos regulatorios de entrada para nuevos emprendimientos productivos en la CABA fue el resultado de un conjunto de reformas lanzado por el Gobierno de la CABA (GCABA) a partir de 2009. El proceso reformista tuvo tres ejes centrales: (a) la mitigación de asimetrías en el acceso a la información regulatoria; (b) el fortalecimiento de las capacidades institucionales del GCABA en el área de habilitaciones comerciales y permisos de construcción; y, (c) la simplificación de los procedimientos administrativos de habilitación.

La evidencia internacional sugiere que las regulaciones de entrada a nuevos emprendimientos productivos tienen un **impacto directo sobre la creación de nuevas empresas y empleos formales, y los niveles de corrupción**. Kaplan *et al.* (2007) y Bruhn (2008) para México y Monteiro y Assunção (2006) para Brasil encuentran, por ejemplo, que la reducción de tiempos y procedimientos de registro empresarial provocan un incremento en la cantidad de nuevas firmas registradas. Bertrand y Kramarz (2001) y Kaplan *et al.* (2007), por su parte, indican que la presencia de menores costos regulatorios de entrada induce un aumento en el número de empleos formales. Finalmente, Djankov *et al.* (2008) y Dreher y Gassebner (2007) encuentran que regulaciones de entrada menos estrictas suelen estar asociadas con niveles de corrupción más reducidos.

Estos hallazgos de la literatura plantean una serie de **interrogantes** para el caso de la CABA. ¿Cuáles fueron los **efectos** de la reforma comenzada en 2009 sobre la **creación de nuevas empresas y empleos formales**? ¿Qué **canales causales** explican la reducción de los costos regulatorios de entrada y los efectos sobre el empleo y firmas registrados? Este trabajo intenta responder estas preguntas a través de la aplicación del **enfoque analítico de Embedded Case Study (ESC)**, que **combina en forma integrada y sistemática métodos cuantitativos y cualitativos para la evaluación del impacto de cambios de política pública**.

El trabajo parte de una **premisa central**: los costos de transacción para el inversionista asociados a las regulaciones de entrada no solo están relacionados con el marco regulatorio sino también con el **marco de incentivos que afecta a los organismos públicos del GCABA a cargo de las habilitaciones y permisos (HP)**. En particular, plantea que **las capacidades institucionales del GCABA son una variable fundamental para comprender la influencia de las HP sobre el clima de negocios de la CABA**. Asimismo, enfatiza la necesidad de incorporar los **costos informales** del proceso de HP para obtener una medida más precisa de su verdadero impacto sobre el potencial de inversión en la CABA.

De esta manera, el estudio propone analizar la reforma de 2009 desde la óptica de un estilizado **“proceso de producción” de las HP** en la CABA. Este enfoque permite identificar los

¹ Cálculos realizados en base a un estudio realizado para el (DVM, 2009) e información recopilada y estimaciones incluidas en este estudio.

cambios producidos por los cambios en política sobre los **insumos** (los recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios), los **procesos y actividades** administrativas, las **normas formales e informales** del sistema de HP del GCABA. Asimismo, posibilita observar los impactos sobre los **productos** del sistema de habilitaciones y permisos (SHP), es decir el conjunto de organismos públicos del GCABA vinculados a las HP, en términos de los costos, tiempos y complejidad del proceso de registro empresarial en la CABA. Finalmente, facilita identificar los canales a través de los cuales la reforma afectó dos **variables de resultado principales**: la creación de nuevas empresas registradas y la generación de nuevos empleos formales.

De esta manera, la aplicación del ESC para el caso de las reformas de las HP de la CABA se articula a través de **dos componentes**. Primero, la realización de un **estudio en profundidad del SHP del GCABA**, en base a entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos del GCABA y el análisis de la información sobre la normativa oficial, enfocado en comprender los impactos de la reforma sobre las capacidades institucionales del GCABA en el área de registro empresarial y en los costos formales e informales relacionados con las HP que enfrentan los inversionistas privados. Segundo, la aplicación de **métodos econométricos semi-experimentales a una base de datos de panel**, con el objetivo de identificar y medir los efectos de la reforma sobre la creación de nuevas empresas y empleos formales en la CABA.

Los principales resultados del estudio indican que las reformas lanzadas en 2009 posibilitaron la **consolidación institucional de la principal agencia del SHP del GCABA** y una **mejora en sus capacidades de articulación y coordinación** con el resto de los organismos del SHP. Estas mejoras, por su parte, implicaron una **significativa reducción en los tiempos, costos y pasos administrativos para la obtención de HP** en la CABA.

Otro resultado relevante es que las reformas tuvieron un **efecto positivo sobre la creación de nuevas empresas formales de servicios y comercio** en la CABA. En particular, la cantidad de nuevas firmas registradas en la CABA aumentó un 10% en relación al resto de la Argentina entre 2009 y 2011. En contraste, las estimaciones indican que la reforma del SHP habría causado una **disminución en la cantidad de nuevas empresas y empleos industriales** en la CABA en ese período.

Estos resultados, en apariencia contradictorios, se explican por **el signo opuesto que adoptó la reforma lanzada por el GCABA en 2009 para cada sector**. Mientras los costos regulatorios disminuyeron en forma drástica para los sectores de servicios y comercio, el GCABA aumentó la aplicación de los requisitos para la habilitación de emprendimientos industriales en la CABA, de acuerdo a las entrevistas realizadas.

Los **resultados econométricos** aportan **nueva evidencia a la literatura sobre los efectos de las regulaciones de entrada** (Kaplan *et al.*, 2007; Bruhn and McKenzie, 2013 a y b; Djankov, 2008, entre otros). El análisis cualitativo, por su parte, constituye un aporte sustantivo a estos estudios cuantitativos, que en general no profundizan en los mecanismos causales a través de los que operan las reformas regulatorias. En este sentido, este trabajo busca contribuir a **abrir “la caja negra” del Estado** para comprender cómo las instituciones adoptan los cambios, con qué recursos y cómo se organizan para tal fin.

Cabe destacar que **la presencia de limitaciones en los datos existentes impide analizar los impactos de las reformas al SHP sobre distintas medidas de bienestar** en la CABA y el resto de la Argentina. A través de la regulación de las **condiciones de salubridad, seguridad y sustentabilidad ambiental de los emprendimientos comerciales y productivos**, las HP

contribuyen a mitigar externalidades negativas y asegurar la calidad de vida de las personas. Futuras investigaciones deberán explorar estos importantes efectos, más allá de los impactos sobre la creación de empresas y empleos formales analizados en este trabajo.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera. La sección 1 presenta una visión estilizada del SHP y la reforma implementada por el GCABA a partir de 2009. La sección 2 explica el enfoque metodológico utilizado en la evaluación de impacto. La sección 3 muestra los resultados sobre las capacidades institucionales del SHP y la creación de empresas y empleo formales. La última sección presenta las conclusiones del estudio. Por último, se incluyen siete anexos.

1. Una visión estilizada del SHP del GCABA

El **funcionamiento de las instituciones del GCABA** dedicadas a recibir, procesar y fiscalizar el otorgamiento de las habilitaciones y permisos de construcción tiene un **impacto crucial sobre el clima de negocios y, en particular, en las posibilidades de materializar nuevas inversiones en la CABA.**

Para iniciar operaciones en la CABA, el emprendedor debe cumplir con una significativa cantidad de requisitos y completar numerosos trámites ante distintas reparticiones del GCABA, además de trámites ante las autoridades nacionales y escribano público. Los requisitos y tiempos que cada tramitación demanda, impactan los plazos y costos que deberá invertir para poder poner en marcha un emprendimiento comercial o productivo en la CABA.

Al mismo tiempo, los medios disponibles de información, asesoramiento y atención al potencial inversionista de las agencias GCABA, así como la simplicidad y transparencia de la normativa, procedimientos y procesos gubernamentales, afectan directamente las asimetrías de información que experimenta el emprendedor con respecto al marco regulatorio. A su vez, los recursos disponibles y la capacidad de coordinación interagencia de las dependencias intervinientes del GCABA son un determinante fundamental de los tiempos y costos de entrada que deben afrontar los potenciales inversionistas vinculados a las HP.

Por este motivo, este trabajo adopta un **enfoque integral de las capacidades institucionales del GCABA vinculadas a las HP.** Este enfoque considera que las dependencias estatales involucradas en el procesamiento y aprobación de los trámites requeridos para lograr una habilitación o un permiso de construcción en la CABA constituyen **un sistema integrado**, cuyo funcionamiento, en términos de costos y demoras para el emprendedor, depende de cómo se desempeñan todos y cada uno de sus componentes, y de cómo estos componentes interactúan entre sí.

De esa manera, el SHP se encuentra integrado **por las reparticiones públicas del GCABA ante las que el inversionista debe gestionar los permisos y certificaciones requeridos para la apertura de nuevos emprendimientos productivos en la CABA:** la Agencia Gubernamental de Control (AGC), la Agencia de Protección Ambiental (APrA), la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC) y la Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR), dependiente de la Secretaría de Planeamiento. El **recuadro 1** presenta una breve descripción del sistema, y el Anexo I contiene una detallada explicación de cada procedimiento con el organigrama completo del SHP (**diagrama 2**).

Recuadro 1. El sistema de habilitaciones y permisos del GCABA²

Para iniciar una actividad comercial, industrial y/o de servicios en la CABA, el emprendedor debe obtener una habilitación expedida por la Agencia Gubernamental de Control (AGC), un ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad (MJS).

Desde su creación en 2008, la AGC concentra el ejercicio del poder de policía con respecto a las condiciones de habilitación, seguridad e higiene de establecimientos privados, obras civiles de arquitectura y control de salubridad de alimentos. Dentro de la AGC, la Dirección General de Habilitaciones y Permisos (DGHP) es el área que autoriza el funcionamiento de comercios, industrias y espectáculos y el expendio de alimentos en la vía pública.

Según el tipo de actividad y las características del emprendimiento, el inversionista puede requerir distintas certificaciones emitidas por otros organismos del GCABA. Por ejemplo, los emprendimientos con impacto medioambiental deben tramitar el **Certificado de Aptitud Ambiental (CAA)** ante la Agencia de Protección Ambiental (**APrA**)³.

En caso que el emprendimiento implique la realización de una obra de construcción, el emprendedor debe obtener un **permiso de obra** emitido por la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (**DGROC**)⁴, dependiente de la Secretaría de Planeamiento (SECPLAN) del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Asimismo, los emprendimientos que afecten inmuebles catalogados o ubicados en distritos con regímenes especiales de protección, como el patrimonio histórico, requieren la consulta previa a la habilitación con la Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR)⁵, la autoridad de aplicación e interpretación del Código de Planeamiento Urbano, también dependiente de la SECPLAN.

Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de la **Subsecretaría de Desarrollo Económico (SDE)** del GCABA, interviene brindando **asesoramiento** inicial al emprendedor en forma personalizada y a través de manuales de procedimientos sobre la normativa vigente en relación a las habilitaciones y permisos.

² En el anexo I se describe con mayor detalle el procedimiento de obtención de una habilitación, contemplando los distintos tipos de habilitaciones y certificados requeridos.

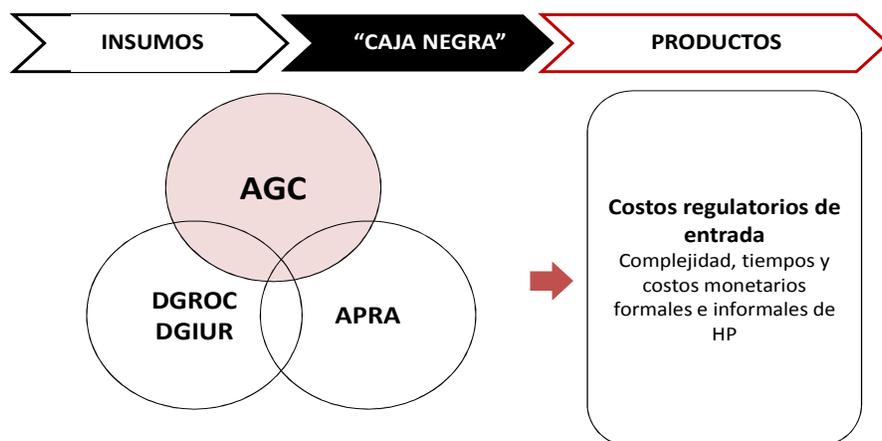
³ La APrA tiene como objeto proteger la calidad ambiental a través de la planificación, programación y ejecución de las acciones necesarias para cumplir con la política ambiental de la CABA.

⁴ La DGROC lleva el registro de construcciones de obras civiles, instalaciones eléctricas, sanitarias, mecánicas, electromecánicas, de elevadores, térmicas e inflamables y de prevención contra incendio que se proyectan y ejecutan en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, debe administrar el control del catastro geográfico de la Ciudad, y también entender en los regímenes de propiedad horizontal en la subdivisión de las edificaciones y supervisar el estado y control técnico y legal del registro de mensuras y el estado parcelario. Adicionalmente, debe velar por el cumplimiento del certificado de conservación de frentes y balcones, en sus aspectos registrales (Ley N° 257).

⁵ La DGIUR es responsable de elaborar, supervisar e interpretar las normas de planeamiento urbano y la puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbanístico. Debe también relevar y preparar información para la formulación del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad como así también articular toda la actividad de planeamiento urbano y puesta en valor del patrimonio arquitectónico urbanístico en la formulación del mencionado Plan. Asimismo, entiende en la normativa de los usos del suelo y del tejido urbano de la CABA. Se destaca entre sus responsabilidades generar, a partir de la información proveniente del catastro físico de la Ciudad, el mapa oficial con datos autenticados que permitan obtener como principal producto la parcela digital.

Este enfoque integral permite analizar al SHP como un estilizado “**proceso de producción**” de habilitaciones y permisos, compuesto de insumos, actividades y productos. Los **insumos** comprenden los recursos humanos y presupuestarios, el equipamiento tecnológico y la infraestructura física. Las **actividades** incluyen acciones y procesos como: la estructura organizacional, los procedimientos de actuación y la capacidad de coordinación entre las agencias públicas del SHP del GCABA, es decir la “Caja Negra” del estado de la CABA en el área de registro empresarial. Finalmente, los **productos** son los tiempos, costos formales e informales y la complejidad de las HP. Asimismo, el SHP se encuentra regido por una **normativa** que determina las modalidades de funcionamiento de las instituciones e insumos. El Diagrama 1 presenta en forma esquemática este proceso de producción de las HP en la CABA.

Diagrama 1. El sistema de HP del GCABA



Fuente: CIPPEC (2013).

A partir de este enfoque sistémico del SHP, la sección 1.1 analiza el estado de situación del proceso de producción de HP del GCABA previo a la reforma, en base a un detallado estudio realizado para el BID (DVM, 2009). La sección 1.2, de la misma manera, examina las principales medidas de reforma adoptadas por el GCABA a partir de 2009. La sección 1.3 sintetiza las reformas más importantes y las compara con el estado de situación previo. Finalmente, la sección 1.4 investiga la economía política del proceso de implementación de la reforma del SHP del GCABA.

1.1 Breve diagnóstico del SHP antes de la reforma

En 2008, habilitar un nuevo emprendimiento productivo en la CABA era sumamente costoso. Un emprendedor debía completar **más de 20 trámites** administrativos, con una demora **superior a cuatro meses** y un costo equivalente al **22% del ingreso per cápita** de la CABA, frente al 5% que este costo representaba en São Paulo, Brasil, y solo el 2% en Lima, Perú. Asimismo, el marco normativo que regulaba la entrada de nuevos emprendimientos productivos y comerciales en la CABA estaba conformado por un **complejo y fragmentado entramado de 73 piezas de legislación nacional y local**, más un número de regulaciones ad hoc de difícil acceso público (BID, 2009).

Los trámites de registro, por su parte, se realizaban en **siete agencias repartidas en tres ministerios del GCABA**, altamente heterogéneas en sus capacidades institucionales y

escasamente coordinadas entre sí. Esta situación daba lugar a trámites de larga duración, iterativos y poco transparentes. De hecho, **los costos informales de registro representaban el 55% del ingreso per cápita de la CABA para los permisos de obra, y el 16% para las habilitaciones** (DVM, 2009).

En general, las dependencias del SHP exhibían importantes limitaciones de infraestructura y equipamiento y una elevada dispersión geográfica. Como consecuencia, los costos de coordinación entre las agencias y los costos de transacción para el inversionista eran sumamente elevados.

Al interior de la AGC, una problemática importante era la gran acumulación de trámites que ingresaban con defectos serios y documentación insuficiente. Esta situación conducía a un enorme volumen de trámites posteriormente observados, y a cierta informalidad en el proceso administrativo relativo al levantamiento de las observaciones. Asimismo, producía la acumulación de trámites observados que permanecían en la AGC en ese estado, sin impulso del inversor.

Si bien no forma parte del proceso de HP, el proceso de inspección también generaba costos adicionales al funcionamiento de los emprendimientos productivos en la CABA. Las inspecciones se realizaban en forma sorpresiva, poco transparente y sin coordinación con los locales inspeccionados, incentivando la aparición de comportamientos oportunistas y los consecuentes costos informales.

En base a este diagnóstico, un estudio realizado para el BID (DVM, 2009) sugirió avanzar en una comprensiva **agenda de reformas del SHP**. La estrategia de reforma propuesta tenía **tres ejes centrales**: (a) la simplificación de los procedimientos administrativos y consolidación normativa; (b) la mejora de los servicios de atención al inversionista; y (c) la consolidación institucional de la principal agencia del SHP, la AGC.

1.2 Principales medidas de reforma

En parte como respuesta al diagnóstico con recomendaciones de política del BID, el GCABA lanzó, a partir de 2009, un **paquete de reformas** orientado a la **simplificación y agilización del proceso de obtención, procesamiento y fiscalización de las habilitaciones de empresas y permisos de construcción (HP) en la CABA**.

En consonancia con el esquema estilizado presentado en la sección 1, este apartado describe los principales cambios de política implementados en tres áreas centrales del proceso de producción de las HP del GCABA: (a) insumos (infraestructura y recursos tecnológicos); (b) actividades (modificaciones procedimentales y organizativas); y (c) normativa.

1.2.1 Cambios en los insumos (infraestructura y recursos tecnológicos)

El principal cambio de infraestructura fue el **establecimiento de una sede única para la AGC**, la principal agencia del SHP del GCABA, para todas las direcciones de la agencia anteriormente dispersas geográficamente. Entre otros cambios, el nuevo edificio único facilitó la implementación de una plataforma única multitrámite, la distribución electrónica de turnos, espacios de espera y la atención personalizada del emprendedor.

Otro cambio trascendental fue la **implementación de sistemas informáticos integrados entre la AGC y la APrA** para el seguimiento de trámites y la digitalización de expedientes⁶. De acuerdo con las entrevistas realizadas, se espera que estas iniciativas confluyan en el mediano plazo en una plataforma interoperacional única para todas las agencias del SHP. Asimismo, estas iniciativas fueron acompañadas de la renovación de los equipos informáticos existentes.

1.2.2 Cambios organizacionales

La unificación física de la AGC fue acompañada por la **implementación de sistemas integrados de planificación, presupuesto y control de gestión**. A partir de 2011, la AGC dio inicio a la visualización y seguimiento de un Plan Estratégico Anual (PEA) y un Plan Operativo Anual (POA), por medio del monitoreo de Hitos y Metas Operativas.

Asimismo, la AGC modificó su estructura organizativa en 2012, con la creación de la Unidad de Coordinación General (UCG) y la Unidad de Prensa y Comunicación Institucional (UPYCI). El objetivo de la UCG es implementar acciones para la mejora del desempeño de las Direcciones Generales de la AGC. La UPYCI tiene como función el manejo de la imagen pública y la difusión de la responsabilidad social de la AGC. De forma similar, la APrA modificó su estructura organizativa para eliminar duplicaciones e inconsistencias⁷.

1.2.3 Cambios procedimentales

Tanto AGC como APrA redefinieron la gestión de trámites implementando, a partir de mayo de 2011, la **gestión rápida de trámites** para resolver el problema de la acumulación del stock de trámites observados y agilizar la entrega de la plancheta (documento que avala la habilitación) en 24 horas para las habilitaciones simples. Esta reingeniería de procesos se articuló sobre los siguientes tres pilares.

Primero, se **organizaron los flujos de trámites y digitalización** según su complejidad. Hacia fines de 2008, trámites de distinta complejidad recibían igual tratamiento y, en otros casos, trámites similares recibían tratamiento dispar, lo que generaba demoras e ineficiencias en un circuito complejo. Pero tanto en AGC como en APrA, el 90% de las solicitudes de habilitación y CAA que reciben corresponde a trámites simples⁸, por lo que se los estandarizó y simplificó, mientras que se dio una atención separada y especial a aquellos trámites que requieren procesos de evaluación específicos.

Segundo, se implementó el sistema de **inicio de trámite en línea**, por el cual el sistema va guiando al usuario sobre los requisitos según el tipo de habilitación, la zonificación, el tipo de local, etc., y la documentación requerida según el caso. Si no se cuenta con la información solicitada, el sistema no permite avanzar. Al finalizar la carga de datos se imprime un

⁶ La AGC implementó el sistema MOST; la APrA, el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE); y en el ámbito de la SECPLAN se dio inicio a una serie de iniciativas como las de Relevamiento de Usos del Suelo y Parcela Digital.

⁷ Resolución APrA 13/2012.

⁸ De las 13.533 solicitudes recibidas por la AGC en 2011, 12.581 (93%) son habilitaciones simples (HS). De las 11.325 solicitudes de certificación ambiental recibidas por la APrA en los primeros once meses de 2012, 10.111 (89%) corresponden a CAA sin efecto relevante.

comprobante llamado Encomienda Digital que luego debe hacerse firmar por un escribano y debe entregarse en las oficinas de la AGC para dar inicio al trámite físico.

Tercero, se reorganizaron los sectores donde se inicia el trámite físico dando una nueva estructura a la mesa de entradas (ME), tanto en AGC como en APrA, lo que se facilitó con la reorganización edilicia, y se implementó un **sistema de filtro previo** que controla la documentación presentada junto a la Encomienda Digital, para detectar posibles inconsistencias antes de la admisión del trámite. Tras 24 horas, debería estar disponible la plancheta definitiva que avala la habilitación, en los casos simples. Similarmente, APrA lanzó la APrA 24, el CAA electrónico y la APrA 72/10 para los CAA sin efecto relevante⁹. De esta manera, eliminó la plancheta transitoria que anteriormente se entregaba al inicio del trámite y que permitía comenzar con la actividad comercial.

Por otro lado, en relación a las inspecciones de locales en funcionamiento, se implementó un nuevo paradigma denominado **Auditorías Integrales Programadas (AIP)**, donde las auditorías son pre-acordadas con el auditado, quien recibe una lista que enumera las condiciones que debe cumplir y describe las buenas prácticas.

1.2.4 Cambios en la normativa

Los cambios en los insumos y procesos administrativos fueron acompañados de medidas de simplificación y mejora en el acceso a la normativa relacionada con las HP. La Dirección General de Promoción de Inversiones (DGPI) del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) del GCABA, por un lado, implementó **tres acciones fundamentales**: (a) la construcción de un **Portal Digital de Servicios al Inversionista**; (b) la creación de un **Compendio Normativo Único**, con toda la legislación vigente en materia de HP; y (c) el desarrollo de **Manuales de Procedimiento en línea de acuerdo al tipo de actividad productiva**. Por otro lado, **todas las agencias del SHP** incorporaron a sus sitios web **sistemas de asistente virtual y guías de trámites en línea** con información sobre normativa, pasos administrativos, tarifas y horarios de los trámites relacionados a las HP.

1.3 Síntesis de las reformas en relación a la línea de base de 2009

Esta sección sintetiza las principales reformas realizadas al SHP del GCBA, vinculándolas con la situación antes de la reforma de acuerdo al diagnóstico realizado para el BID (DVM, 2009). Asimismo, clasifica a las reformas de acuerdo al impacto sobre los insumos y actividades del proceso de producción de HP del GCABA, descrito en la sección 1. Finalmente, detalla el estatus de implementación de cada medida de reforma.

Cuadro 1. Síntesis de las reformas implementadas en el SHP desde 2009

Dimensión	Situación previa a la reforma (2008)	Medida de reforma	Estatus de implementación
Infraestructura y recursos (<i>insumos</i>)	•Dispersión geográfica e inadecuación edilicia para la atención al público.	.Unificación edilicia de la AGC con espacio para atención al público. .Implementación de sistemas de información	Completo.

⁹ El anexo I contiene una descripción de cada una de estas categorías.

Dimensión	Situación previa a la reforma (2008)	Medida de reforma	Estatus de implementación
	<ul style="list-style-type: none"> •Sistemas informáticos limitados, dificultad para el análisis de la información y control de procesos para la toma de decisiones. 	integrados (MOST en AGC y SADE en APrA) y digitalización de expedientes. Otros desarrollos informáticos como Relevamiento de Usos del Suelo y Parcela Digital en la SECPLAN.	Concluido en todas las agencias. Articulación entre sistemas en desarrollo.
Organizacional (función de producción)	<ul style="list-style-type: none"> •Falta de visión institucional de sistema (AGC, creada en 2007, reunía oficinas aisladas) y desarticulación de tareas. •Superposición de tareas y requerimientos entre distintas áreas. •Desarticulación entre los requisitos de las agencias. •Duplicación de pasos y tiempos muertos. 	<p>Modificación de la estructura organizativa de la AGC y AprA.</p> <p>Implementación de sistemas de planificación y presupuesto unificados en la AGC. Iniciativas en el área de comunicación interna y externa.</p> <p>Creación de una comisión de articulación AGC-APRA-DGIUR para coordinar requisitos, documentación y nomenclaturas y simplificar pasos. Ventanilla de APrA en AGC.</p>	<p>Últimos cambios en junio de 2012.</p> <p>Desde 2009, concluido en 2011.</p>
Procedimental (función de producción)	<ul style="list-style-type: none"> •Circuitos de trámites complejos y poco definidos. •Acumulación de trámites "observados" por haber sido iniciados sin cumplir los requisitos. •Plazos excesivos para aprobación de trámites (ej. 1 año para obtener el CAA era uno de los principales causales de demora). 	<p>Gestión rápida de trámites</p> <p>Implementación de sistemas de inicio de trámite en línea:</p> <p>AGC: habilitación en 24 hs (H24) para las habilitaciones simples sin plano;</p> <p>APrA: el CAA en 8 minutos para los trámites más sencillos y el APrA7210 para los que requieren análisis más complejos.</p> <p>Filtro previo al inicio del trámite en AGC y APrA.</p>	<p>Desde el 9 de mayo de 2011</p> <p>-H24 funciona desde agosto de 2012.</p> <p>- APrA 8 min, y 7210, desde junio de 2012.</p>
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> •Carencia de materiales instructivos y procedimientos escritos; discrepancias entre procedimientos normativos y reales. •Fiscalizaciones sorpresivas, con lugar a la discrecionalidad y costos informales. 	<p>Publicación de Guías de trámite en línea y asistentes virtuales de AGC y APrA (normativa, pasos, documentación, tarifas y horarios de atención).</p> <p>Implementación de Auditorías Integrales Programadas (AIP) (en AGC).</p>	<p>Desde 2009.</p> <p>Dese 2011.</p>
Productos	<ul style="list-style-type: none"> •Pasos: más de 20 trámites. •Tiempo: demora superior a cuatro meses. CAA y permiso de obra podían tomar un año. •Costos: 22% del ingreso per cápita. •Costos informales entre 16% y 55% del ingreso per cápita (según la habilitación requiera permiso de obra o no). 	Paquete de reformas de 1 a 8.	Desde 2009.

Fuente: CIPPEC (2013).

En síntesis, el GCABA buscó a través de estas distintas iniciativas de reforma reducir las barreras a la entrada a nuevos emprendimientos productivos y comerciales en la CABA a través de la reducción de los costos burocráticos vinculados a las HP. En tal sentido, la reforma en su conjunto es relevante para el clima de negocios en la CABA.

1.4 La economía política de la reforma

Esta sección analiza la **economía política de la reforma implementada por el GCABA en el área de registro empresarial a partir de 2009**. En particular, busca responder una serie de

interrogantes centrales ¿Cuáles fueron los factores que posibilitaron el origen y la implementación de la reforma? ¿Cuáles fueron las características del “grupo reformista” y cómo se vincularon con las modalidades adoptadas por la reforma? ¿Existió algún “campeón de la reforma” dentro del GCABA? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales la reforma pudo ser llevada a la práctica?

Para dar un principio de respuesta a estas preguntas se toma como base **el marco analítico de la economía política**, que entiende a **las políticas públicas**, en este caso las regulaciones del SHP, como **el resultado endógeno de interacciones e intercambios intertemporales entre múltiples actores políticos y socioeconómicos, que se desarrollan en distintas arenas institucionales y bajo un conjunto determinado de “reglas de juego” formales e informales** (Saiegh y Tommasi, 1998 y Murillo *et al*, 2008). En tal sentido, las características de funcionamiento del SHP del GCABA y las dinámicas de los recientes procesos de reforma son comprendidas como **consecuencia de un equilibrio de economía política particular**.

De esta manera, el **proceso de formación de políticas públicas (PFPP)** del SHP puede ser entendido como el resultado de una serie de acuerdos y negociaciones entre actores públicos (el Congreso, el Poder Ejecutivo, la burocracia estatal, etc.) y privados (empresas y cámaras gremiales empresariales, sindicatos, etc.). El tipo de acuerdos se encuentra, a su vez, determinado por las características de la arena institucional en la que se producen las interacciones entre estos actores políticos y socioeconómicos, y sus reglas formales e informales.

El **comportamiento de los participantes del PFPP** depende de los intereses que persigue cada uno (sus funciones objetivo) y de los intercambios posibles con el resto de los actores. De esta manera, en el PFPP se entreteteje una multiplicidad de incentivos y mecanismos combinados con los objetivos intrínsecos de la política pública en cuestión. Para entender este entretetejido, deben considerarse las interacciones de los diversos agentes llevadas a cabo en una arena política determinada. Simultáneamente, estas instituciones se encuentran dirigidas por actores políticos que poseen sus propios incentivos e intereses. De acuerdo a las posturas que cada uno adopte ante un proceso de reforma política, es posible identificar a los “grupos reformistas”, los “campeones de la reforma” y a los “actores de veto” que se oponen a los cambios de política

De acuerdo a este marco conceptual, los **actores públicos** son, por un lado, los funcionarios de las agencias del GCABA intervinientes en el SHP: la AGC; las entidades que prestan servicios para la otorgación de HP (APrA, DGROC y DGIUR) y la burocracia del GCABA, que participa en actividades vinculadas al SHP (como el personal administrativo a cargo de la atención al público, recepción de trámites, verificación y fiscalización, entre otras tareas). Por otro lado, la Legislatura y el Poder Judicial intervienen en la definición y en la aplicación de algunas de las principales normativas vinculadas al SHP.

Asimismo, los **actores privados** del SHP comprenden a los inversionistas, gestores de trámites que representan al inversionista ante el Estado de la CABA y los Consejos Profesionales (de arquitectos, ingenieros civiles y escribanos). Finalmente, aparecen los sindicatos que aglutinan a los trabajadores estatales vinculados con el SHP y los trabajadores de la construcción.

Una vez caracterizados los actores y sus objetivos, es posible describir el **equilibrio de economía política del SHP previo a la reforma de 2009**. Dos elementos caracterizaban este equilibrio. Primero, la presencia de una **normativa compleja y procedimientos administrativos de difícil acceso** para el emprendedor. Esta opacidad normativa generaba asimetrías

informativos entre el SHP y el emprendedor, con los consiguientes espacios para comportamientos discrecionales y mayores costos informales para la creación de nuevos emprendimientos productivos en la CABA.

Segundo, el **sistema de HP funcionaba de forma descoordinada y desarticulada**. En particular, cada una de las agencias del SHP (AGC, APrA, DGROC, entre las principales) no consideraba al resto de los organismos públicos como partes de un todo integrado cuyo buen funcionamiento favorecía al sistema. Este equilibrio de economía política anterior a la reforma tenía como **principales beneficiarios a grupos organizados que obtenían rentas de las ineficiencias del SHP**. Al mismo tiempo, la **ausencia de un grupo reformista cohesionado y con apoyo político al más alto nivel** limitaba las posibilidades de éxito de cualquier intento de cambio, contribuyendo a la persistencia del sistema.

En este complejo contexto, el MDE del GCABA encargó un estudio de diagnóstico sobre el SHP al BID. Si bien el MDE no participa en forma directa en los procesos administrativos de las HP, una de las misiones centrales de este organismo es la promoción de la inversión. De acuerdo a las entrevistas realizadas con funcionarios del MDE, los tiempos y costos asociados a las HP eran, en ese momento, uno de los principales problemas para la radicación de inversiones en la CABA.

De esta manera, entre julio de 2009 y marzo de 2011, la **Dirección General de Promoción de Inversiones (DGPI)** del MDE, a cargo de Damián Specter, llevó adelante, con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Buenos Aires, una serie de iniciativas orientadas a **mejorar la transparencia y el acceso a la normativa relativa a las HP en la CABA**, descritas anteriormente en la Sección 1.2.4.

Asimismo, en **agosto de 2010** el GCABA designó a un **nuevo Director a cargo de la AGC**, el Ingeniero Javier Ibáñez, hasta ese momento Jefe de Gabinete del MDE. De esta manera, el MDE colocaba un **“alfil” reformista** en el corazón mismo del SHP. Bajo la dirección de Ibáñez, de esta manera, la AGC implementó una serie de **profundas reformas administrativas e institucionales**, detalladas en la sección 1.2.

De esta manera, surgió un **“grupo reformista”**, encabezado por Javier Ibáñez en la AGC y Damián Specter en la DGPI. El grupo contó con un **“campeón de la reforma”** al máximo nivel político, el **Ministro de Desarrollo Económico**, Francisco Cabrera. El Ministro motorizó la realización del diagnóstico del BID (2009) y avaló la necesidad de implementar mejoras en el proceso de obtención de HP del GCABA. Asimismo, el grupo reformista estaba políticamente cohesionado alrededor de un proyecto más amplio de reforma de la administración pública de la CABA.

La contracara de este grupo eran una serie de **“actores de veto”** que se oponían a la reforma. Primero, los grupos organizados estatales dentro del SHP, incluidos los sindicatos, que veían amenazada la posibilidad de continuar obteniendo rentas a partir de las ineficiencias del sistema. Segundo, los Consejos Profesionales, en reacción a los cambios potenciales en las reglas de juego del SHP. Finalmente, los gestores de trámites, como resultado de los cambios introducidos que transparentaban los procedimientos administrativos para las HP y regulaban la actividad del gestor. Tercero, la Legislatura de la CABA, donde la oposición recelaba de iniciativas de simplificación administrativa y agilización procedimental vinculadas a las HP.

Frente a este conglomerado de actores de veto, el grupo reformista buscó **aliados en el resto de las agencias del SHP**, en particular en APrA y SECPLAN. Esta coalición, junto con el apoyo del campeón de la reforma, permitió que el grupo de reformadores se mantuviera

relativamente aislado de los potenciales actores de veto antes mencionados, en particular de la Legislatura porteña.

Otras medidas de “*buy-in*” impulsadas por el grupo reformista permitieron **minimizar la oposición al proceso de reformas**. Por un lado, la oposición de la burocracia pre-existente fue neutralizada, al menos en parte, con la creación del nuevo edificio de la AGC, que contaba con mejores instalaciones y comodidades para el personal. Por el otro, el despliegue de una intensa campaña acerca de los beneficios de la reforma posibilitó sumar el apoyo de la mayoría de los Consejos Profesionales y gestores. En particular, los profesionales de calidad ambiental fueron incorporados a programas de capacitación y a un banco de datos en línea de profesionales sugeridos al emprendedor de la APrA.

A modo de cierre, es posible destacar **tres características de este proceso exitoso de reforma de las regulaciones de entrada a nuevos emprendimientos en la CABA**. Primero, la presencia previa a la reforma de un diagnóstico del estado de situación y plan de acción. Segundo, una visión sistémica de los actores e instituciones que integraban el sistema que se buscaba reformar. Por último, la generación de cambios sostenibles, acompañando las acciones de reforma con estrategias de convencimiento a los posibles actores de veto.

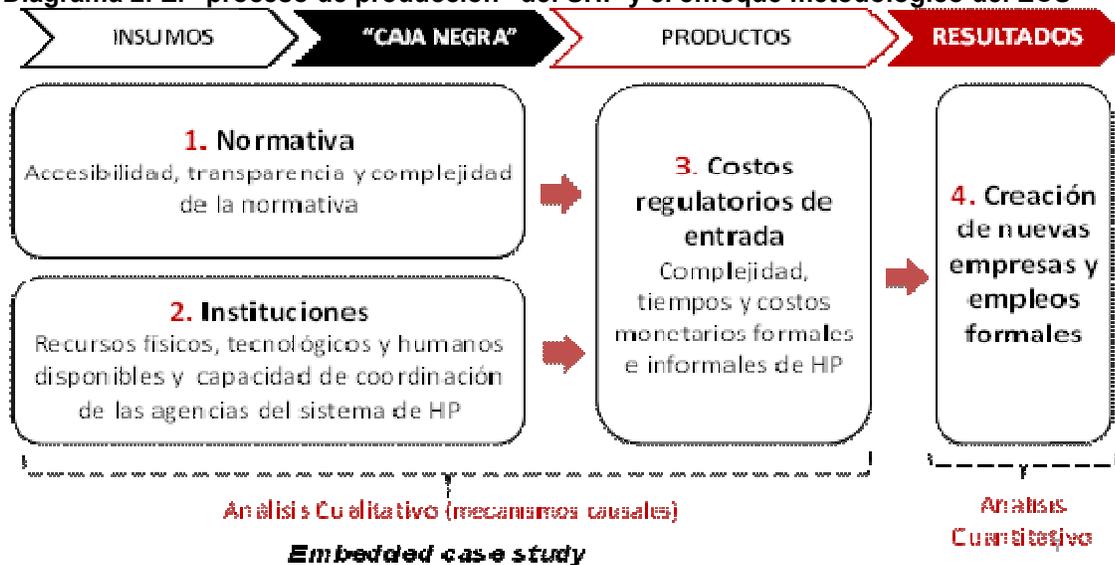
2. Hacia un enfoque integrado de evaluación de impacto de las reformas de mejora del clima de negocios

Para examinar los impactos de las reformas al SHP de la CABA, esta sección adopta la metodología del *Embedded Case Study (ECS)*, que postula una visión integrada y sistémica de **enfoques cualitativos** y **cuantitativos** de evaluación de impacto (Scholz y Tietje, 2002). El ECS permite evaluar los efectos de las reformas sobre **dos dimensiones**: (a) las **capacidades institucionales del SHP del GCABA**; y (b) la **creación de nuevas empresas y empleos formales en la CABA**.

Desde el punto de vista del ECS, el SHP del GCABA puede ser visto, en forma estilizada, como un **proceso de producción de regulaciones de entrada**. Este proceso está conformado por **insumos**, como los recursos humanos, el equipamiento tecnológico y la infraestructura física de las agencias del SHP. Estos insumos, por su parte, son combinados a través de distintos **procesos** –“tecnologías institucionales”- y **normas formales e informales** –las “reglas de juego”- que estructuran la **función de producción** o “caja negra” del SHP del GCABA.

Asimismo, esta función de producción determina las **capacidades institucionales** del SHP para generar “**productos**”, en este caso las HP, que impactan en forma directa los tiempos, costos formales e informales y complejidad de las regulaciones de entrada en la CABA. Finalmente, los productos del SHP afectan **variables de resultado** como la tasa de creación de nuevas empresas y empleos formales en la CABA. El **diagrama 2** presenta en forma gráfica el proceso de producción del SHP del GCABA.

Diagrama 2. El “proceso de producción” del SHP y el enfoque metodológico del ECS



Fuente: CIPPEC sobre la base de Gertler (2011).

El **diagrama 2** ilustra también el **enfoque metodológico** de ECS aplicado para la evaluación de las reformas al SHP. Primero, la aplicación de **métodos econométricos** permite estimar el sentido y medir el impacto de la reforma sobre dos variables de resultado de interés: la creación de nuevas empresas y empleos registrados en la CABA. En otras palabras, posibilita cuantificar los efectos del cambio de política hacia afuera del SHP del GCABA. La sección 2.2

describe en detalle la metodología econométrica y los datos estadísticos utilizados con este enfoque.

En segundo lugar, la utilización de **métodos cualitativos** posibilita identificar y analizar en detalle los **canales causales** a través de los cuales la reforma incidió sobre el empleo y la creación de nuevas firmas. En particular, permite entender los cambios introducidos en los **insumos** o recursos (humanos, presupuestarios y tecnológicos y la infraestructura física) y los **procesos y actividades** de los organismos públicos vinculados a las HP, en otras palabras, sobre las **capacidades institucionales del GCABA** en el área de registro empresarial. Asimismo, facilita examinar los efectos de la reforma sobre los tiempos, costos y complejidad de los trámites de registro empresarial; los **“productos”** del SHP del GCABA. La sección 2.1, a continuación, explica en profundidad la metodología cualitativa utilizada.

2.1 Análisis cualitativo

De acuerdo al enfoque del proceso de producción del SHP presentado en la sección 1 y desarrollado en la sección 2, se aplicó un análisis cualitativo en base a entrevistas semi-estructuradas a 20 informantes clave –el listado completo se incluye en el cuadro 16 del anexo VII– y la revisión de la normativa vigente para examinar el impacto de la reforma en la capacidad institucional en el área de registro empresarial del GCABA en tres áreas centrales: (a) normativa; (b) institucional (procesos y actividades); y (c) económica (productos). A continuación, se detalla la metodología empleada en cada una de estas áreas.

2.1.1 Normativa

El marco normativo tiene un impacto directo sobre los procedimientos administrativos, las estructuras organizacionales y las modalidades de funcionamiento del SHP. De esta manera, se realizó un **exhaustivo relevamiento de las principales normas administrativas, leyes, decretos y ordenanzas de la CABA y nacionales**, que inciden en los procedimientos de HP de la CABA. En base a este relevamiento y la realización de entrevistas a funcionarios de las dependencias intervinientes del SHP, se confeccionó un **inventario de la normativa relativa a las HP**. Finalmente, se llevó adelante un **análisis detallado de los procedimientos necesarios para obtener una habilitación, un permiso de construcción y un certificado de aptitud ambiental** en la CABA.

2.1.2 Institucional (insumos, procesos y actividades)

En base a **entrevistas semi-estructuradas** a funcionarios del SHP, empresas privadas y gestores de trámites de registro empresarial y datos administrativos proporcionados por el GCABA, se realizó un **análisis de las capacidades institucionales** del GCABA en términos de **recursos tecnológicos, infraestructura y organizacionales** en el área de registro empresarial. Asimismo, se identificaron las **principales reformas** en términos **procedimentales**, de gerenciamiento y articulación interna entre las áreas intervinientes que generan impactos en el desempeño del sistema HP.

2.1.3 Económico (productos)

Una vez realizado el análisis normativo e institucional, se confeccionaron una serie de **indicadores económicos** focalizados en medir la cantidad de procedimientos, el costo formal e informal y el tiempo requerido para obtener una habilitación comercial y un permiso de

construcción en la CABA, siguiendo la metodología del *Doing Business* del Banco Mundial (2012). La tabla a continuación detalla los indicadores construidos.

Cuadro 2. Indicadores económicos

Indicador	Unidad de medición
Procedimientos	Número de pasos administrativos
Tiempo	Días hábiles
Costo monetario	Porcentaje del ingreso per cápita de la CABA

Fuente: CIPPEC (2013)

Asimismo, se estimaron los **costos informales** asociados a los trámites de HP, en base a la metodología del “**Mistry Shopper**” (MS). La técnica del MS consiste en la simulación, en condiciones reales, del establecimiento de una inversión tipo en la CABA aplicada a empresas de gestoría de trámites. A partir de la simulación, se cuantificaron los costos informales para la aceleración u obtención de la HP.

2.2 Análisis cuantitativo

El enfoque cuantitativo permite evaluar consistentemente el impacto que tuvo la reforma al sistema de HP sobre la creación de empresas y empleos formales. Con ese objetivo, se utilizó el método econométrico semi-experimental de **Diferencia-en-Diferencias (DiD)** en base a datos de panel por sector y provincia para identificar causalmente los efectos económicos del cambio de políticas evaluado en la CABA en relación al resto del país. El DiD permite aislar los efectos de la reforma del resto de los factores intervinientes, de manera de establecer una relación causal entre la intervención realizada en la CABA y los resultados obtenidos en materia de creación neta de empresas y empleo registrados.

Básicamente, el estimador DiD puede definirse como la diferencia en el resultado promedio en el grupo de tratamiento (CABA) antes y después del tratamiento (en este caso, la reforma), menos la diferencia en el resultado promedio en el grupo de control (resto de las provincias que no fueron alcanzadas por la reforma) antes y después del tratamiento, controlando de esta manera por diferencias preexistentes entre los dos grupos. El supuesto de identificación básico del DiD radica en que la tendencia de la variable resultado de interés es la misma para ambos grupos, independientemente del tratamiento (la reforma) evaluado (Angrist y Pischke, 2008).

2.2.1 Datos

La **principal fuente de información** estadística son **dos bases de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina (MTEySS)**: (i) la **base anual de dinámica empresarial (BADE)**; y (ii) la **base trimestral de dinámica del empleo formal (BTDEF)**. Estas bases del OEDE utilizan **datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)**, que exige a las empresas declarar mensualmente al personal en relación de dependencia para el pago de aportes y contribuciones patronales. La bases proveen información sobre **la cantidad de nuevas empresas registradas y la cantidad de empleados asalariados formales para 1996-2011 por provincia y sector**.

Se utilizaron las bases de OEDE para calcular **dos variables resultado**, que potencialmente podrían haber sido afectadas por la reforma del SHP de la CABA: (a) **el**

logaritmo de la cantidad de nuevas firmas registradas; y (b) la tasa de creación neta de empleo. Para la primera variable de resultado se dispone de datos anuales de nuevas empresas para tres grandes sectores económicos: (i) Industria, (ii) Servicios y (iii) Comercio. En cambio, para calcular la tasa de creación neta de empleo formal se utilizan datos trimestrales de empleo para 57 sectores a 2 dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) 3. El cuadro 3 sintetiza las bases utilizadas.

Cuadro 3. Síntesis de la información de las bases de OEDE¹⁰

Base	Frecuencia	Sectores	Variables de interés
Base de dinámica empresarial (BADE)	Anual	Industria, Comercio y Servicios	Cantidad de nuevas empresas Cantidad total de empresas
Base de dinámica del empleo formal (BTDEF)	Trimestral	57 sectores	Cantidad de empleados formales

Fuente: CIPPEC sobre la base de OEDE (2013).

Para analizar el efecto de la reforma de 2009 en el empleo formal, se anualizó la base trimestral calculando el promedio anual de la cantidad empleos formales. Luego, se calculó la **tasa de creación neta del empleo** por sector como la diferencia entre los flujos bruto de empleos creados y empleos destruidos, siguiendo a Davids, Haltiwanger y Schu (1998). Dado que no se dispone de datos a nivel de la firma, se calcula la tasa de creación neta de empleo para tres grandes sectores: industria, servicios y comercio, a partir de los datos desagregados disponibles para los 57 sectores CIIU3.

De esta manera, se construyó una base de datos de panel con las dos variables de resultados por provincia y para tres sectores, con frecuencia anual para el período 1996–2011. El **cuadro 4** presenta estadísticas sumarias para cada uno de los indicadores seleccionados para todo el país, la CABA y el resto de las provincias (“Resto”).

Cuadro 4. Estadísticas sumarias de la base OEDE, para el total, CABA y el resto de las provincias, (Promedio 1996–2011)

Región	Variables	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Resto*	Empleo (miles)	42.743	75.612	1.093	577.893
	Cambio del empleo (%)	4,2%	0,084	-0,381	0,361
	Tasa de creación neta (%)	4,22%	0,083	-0,347	0,358
	Firmas que abren	550	992	3	7.235
	Cambio porcentual de las firmas que abren	2,45%	32%	-140%	179%
CABA	Empleo (miles)	406.954	334.394	125.608	1.114.590
	Cambio del empleo (%)	2,82%	0,074	-0,162	0,152
	Tasa de creación neta (%)	2,82%	0,074	-0,161	0,152
	Firmas que abren	4.166	3.279	578	13.067
	Cambio porcentual de las firmas que abren	2,20%	27%	-42%	74%
Total	Empleo (miles)	57.311	122.350	1.093	1.114.590
	Cambio del empleo (%)	4,20%	0,084	-0,381	0,361
	Tasa de creación neta (%)	4,23%	0,083	-0,347	0,358
	Firmas que abren	694	1.367	3	13.067
	Cambio porcentual de las firmas que abren	2,32%	32%	-140%	179%

Fuente: CIPPEC sobre la base de OEDE (2013).

Nota: Resto es el promedio de las demás provincias, sin incluir CABA.

¹⁰ El cuadro 11 del anexo V presenta todos los sectores y las variables de interés que surgen de cada base de OEDE.

Surge, primero, que el tamaño promedio de las empresas, medido por la cantidad de empleados registrados, es casi 10 veces mayor en la CABA que en el promedio del resto del país. Segundo, el número de empresas promedio en “Resto” es 8 veces menor respecto a la CABA. Sin embargo, ambas regiones exhiben tasas similares de apertura de empresas y creación de neta de empleo en 1996-2011.

Desde el punto de vista de este estudio, la reforma del SHP de la CABA de 2009 introduce una fuente de variabilidad transversal (entre la CABA y el resto de las provincias argentinas) y temporal (antes y después de la reforma de la CABA) en las variables de resultado analizadas. Esta fuente de variación, sumada a la disponibilidad de datos anuales por provincia y sector, permite utilizar un estimador econométrico de DiD para evaluar el impacto económico del programa de reformas al sistema de HP llevado adelante por el GCABA.

2.2.2 Estrategia de identificación

Para identificar el efecto causal de las reformas se aprovechó la **variabilidad temporal, geográfica y sectorial** introducida por este cambio de política. Kaplan *et al.* (2007) recurren a una estrategia de identificación similar y a las mismas variables de resultado que plantea este trabajo para identificar el impacto de un programa de simplificación del proceso de registro empresarial en México.

El supuesto de identificación subyacente es que las **tendencias pre-tratamiento** de las variables de resultado (antes de la reforma) de las provincias alcanzadas por la reforma (“grupo de tratamiento”) y de las no alcanzadas por la reforma (“grupo de control”) sean similares, de modo que este último grupo pueda servir como contrafáctico del primero. Para verificar este supuesto, los **gráficos 1 y 2** presentan la evolución de la cantidad de nuevas empresas registradas y de la tasa de creación de empleo formal en la CABA y el resto de las provincias, antes y después de la reforma de 2009.

Gráfico 1. Cantidad de nuevas empresas registradas de la CABA y resto de provincias

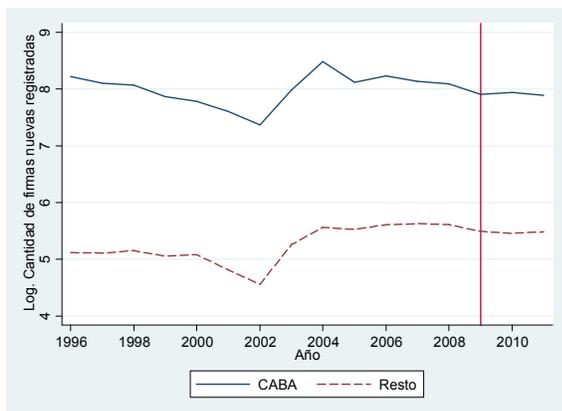
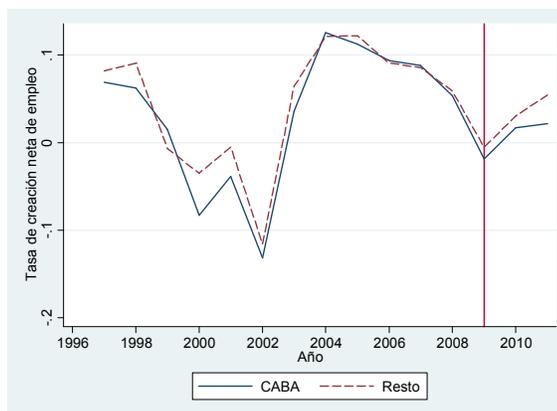


Gráfico 2. Tasa de creación neta del empleo de la CABA y resto de provincias



Fuente: CIPPEC sobre la base de OEDE (2013).

Nota: Resto es el promedio de las provincias excluyendo a la CABA. La línea vertical indica 2009, el año que comenzó la reforma al sistema de HP de CABA.

Cabe destacar que si bien existen diferencias en los niveles de la cantidad de nuevas empresas, el supuesto de identificación de tendencias similares establece que la tasa de cambio

de esta variable entre la CABA y el resto, no debe ser estadísticamente diferente. De esta manera, para comprobar formalmente la robustez del supuesto de identificación de este estudio, se realizó un test de medias del cambio logarítmico de la cantidad de firmas nuevas y de la tasa de creación neta de empleo para el período anterior a la reforma. El **cuadro 5** presenta los resultados. Como sugería la simple inspección visual de los **gráficos 1 y 2**, no aparece una diferencia significativa del cambio de las variables de resultado entre la CABA y el resto de las provincias, aun al desagregar los datos por sector.

Cuadro 5. Test de medias para el período anterior a la reforma (1996–2008)

	Todos los sectores	Comercio	Industria	Servicios
Tasa de creación neta de empleo formal				
Control	0,0461*** (0,00303)	0,0567*** (0,00461)	0,0254*** (0,00517)	0,0562*** (0,00572)
Diferencia (Tratamiento - Control)	-0,0126 (0,0151)	-0,0124 (0,0230)	-0,0114 (0,0258)	-0,0138 (0,0286)
Tasa de cambio del logaritmo de la cantidad de nuevas firmas registrada				
Control	0,041*** (0,011)	0,028 (0,024)	0,056*** (0,018)	0,039** (0,017)
Diferencia (Tratamiento - Control)	-0,052 (0,057)	-0,044 (0,120)	-0,056 (0,089)	-0,055 (0,083)
Observaciones	1.200	300	300	300

Fuente: CIPPEC sobre la base de OEDE (2013). Errores estándar robustos, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

De los resultados anteriores, es posible afirmar que la tasa de creación de empleo y la creación de empresas formales de la CABA y el “Resto” son **estadísticamente similares antes de la reforma**, otorgando la validez necesaria a la aplicación del DiD para evaluar el efecto de las reformas al sistema de HP sobre el comportamiento de la inversión.

2.2.3 Ecuación estimable

Tal como se mencionó anteriormente, se aplicó **un modelo de DiD** a los datos de panel de la base OEDE para estimar el impacto de la reforma del sistema de HP de la CABA a partir de 2009 sobre la creación de nuevas empresas y empleos formales. Si se toma a Y_{ipt} como la variable resultado de interés (el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas registradas o la tasa de creación neta de empleo formal) del sector i en la provincia p y en el año t ; y $t_{2009} * p = CABA$ es una variable ficticia binaria igual a 1 para CABA a partir de 2009; se puede definir formalmente una ecuación estimable de la siguiente manera:

$$(1) \quad Y_{ipt} = \gamma_t + \vartheta_{ip} + \beta_1(t_{2009} * p = CABA) + \delta x_{ipt} + \varepsilon_{ipt}$$

Donde γ_t controla por efectos fijos en el tiempo; ϑ_{ip} controla por características idiosincrásicas por provincia y sector; x_{ipt} es un vector de variables de control que varía por provincia, sector y tiempo; y ε_{ipt} representa el término de error. Esta ecuación es un modelo saturado que incluye efectos fijos por año, provincia y sector. Dado que no se dispone de covariadas por año-provincia-sector, se incluyen tendencias determinísticas por provincia y sector, tal como sugieren Angrist y Pischke (2008). Estas tendencias controlan por características inobservables que varían sistemáticamente en el tiempo en cada sector y provincia. Asimismo, el coeficiente β_1 se define formalmente de la siguiente manera:

$$\beta = \{E(Y_{ipt}|p = CABA, t = 2009) - E(Y_{ipt}|p = CABA, t < 2009)\} \\ - \{E(Y_{ipt}|p = "Resto", t = 2009) - E(Y_{ipt}|p = "Resto", t < 2009)\}$$

Y mide el efecto promedio de la reforma en el sistema de HP de la CABA sobre la tasa de creación neta del empleo registrado y la cantidad de nuevas empresas formales. Básicamente, el estimador DiD puede definirse como la diferencia en el resultado promedio en el grupo de tratamiento (CABA) antes y después del tratamiento (en este caso, la reforma), menos la diferencia en el resultado promedio en el grupo de control (resto de las provincias) antes y después de tratamiento, controlando de esta manera por diferencias preexistentes entre los dos grupos. En síntesis, se estima el impacto medio de las reformas sobre la cantidad de nuevas firmas formales y el empleo registrado en la CABA con respecto al resto de las provincias.

Una cuestión importante a tener en cuenta es que **la semi-elasticidad del número de nuevas empresas formales, y por ende, empleos registrados, ante cambios en los costos regulatorios de entrada puede variar por sector**. Por ejemplo, es probable que sectores que requieren un uso más intensivo de mano de obra y con niveles relativamente elevados de informalidad (como servicios y comercio) sean más sensibles a reducciones en las barreras burocráticas de registro empresarial. Como resultado, se estimaron regresiones para toda la muestra y por sector para analizar la **posible presencia de efectos heterogéneos de la reforma**.

Otro problema es la posible presencia de derramamientos generados por la reducción de los costos de entrada en la CABA sobre la radicación de nuevos establecimientos localizados en regiones cercanas geográficamente. Para controlar por este posible **"efecto de derrame"**, se estima el modelo empírico de la ecuación (1) excluyendo a las regiones colindantes con la CABA: la provincia de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. Asimismo, se estima el impacto hipotético de la reforma en esas jurisdicciones a través del cálculo de un **"efecto placebo"**.

Por último, es plausible que exista un **problema de autocorrelación en relación a la creación de empleos formales**, que presenta usualmente un fuerte componente inercial (histéresis). La presencia de este problema sugiere la necesidad de incluir rezagos de la variable dependiente como control al lado derecho de la ecuación estimable. En este estudio se controla por este problema utilizando el rezago de la tasa de creación neta del empleo, definida como la diferencia de la tasa bruta de creación y la de destrucción (ver Davis *et al*, 1998).

3. Los efectos de las reformas

Esta sección presenta los resultados de la evaluación de la reforma al SHP en la CABA a partir de la metodología descrita en la sección 2.1. El apartado 3.1 reporta los impactos en el desempeño institucional. El apartado 3.2 presenta los resultados del impacto en la creación de empresas y empleo en la CABA.

3.1 Desempeño institucional del GCABA en el área de registro empresarial

A partir del relevamiento y análisis normativo, las entrevistas a informantes clave y la información provista por las agencias intervinientes del GCABA, es posible afirmar que el desempeño institucional del SHP experimentó **notables mejoras organizacionales y procedimentales en el área de registro empresarial**. Estas mejoras, a su vez, se materializaron también en la **reducción de pasos administrativos, costos y tiempos** para la obtención de HP en la CABA. A continuación, se presenta un breve análisis de los principales cambios ocurridos en el proceso de producción de HP del GCABA.

3.1.1. Normativa

La normativa experimentó dos cambios principales en relación a los trámites de HP en la CABA. Primero, una **mejora en el acceso a la legislación vigente con impacto en el SHP**, a través del portal web de la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) del GCABA. De hecho, el relevamiento de la normativa realizado para este trabajo permitió identificar 16 nuevas leyes y decretos reglamentarios de la CABA con impacto en el SHP. De esta manera, el marco normativo que regula las HP registra 115 piezas de legislación nacional y de la CABA.

Segundo, la **simplificación y la agilización de los procedimientos administrativos para la obtención de habilitaciones**. El anexo II contiene el compendio normativo y un breve análisis de los cambios más significativos. Dos cambios principales se destacan: (a) la **posibilidad de solicitar habilitación sin necesidad de constituir una sociedad comercial** para las personas físicas, reduciendo tiempos y costos; y (b) el **inicio y seguimiento de trámites en línea** a través del portal de la AGC, reduciendo las instancias en que el emprendedor debe concurrir físicamente a la DGHyP de la AGC.

3.1.2. Aspectos organizacionales (actividades y procesos)

La creación de la comisión interministerial, conformada por la AGC, APRA y DGUIR, facilitó la **coordinación de procesos y sistemas de información del SHP**, reduciendo duplicaciones y superposiciones innecesarias de pasos y requisitos administrativos. En el mediano plazo, la incorporación de la DGROC a la comisión permitirá una mayor coordinación al interior del SHP.

En la AGC, la concentración de actividades en un edificio único, en conjunto con la implementación de **sistemas de planificación, presupuesto y evaluación integrados**, permitió encuadrar la gestión en un mismo tablero de seguimiento. Asimismo, la creación de un área especializada permitió mejorar la comunicación al interior y al exterior del organismo.

La implementación del proyecto de gestión rápida de trámites, por su parte, permitió pasar de un sistema caracterizado por la irregularidad en el ingreso y aprobación del trámite a un **esquema con procedimientos administrativos y requisitos documentales claros y**

transparentes desde un principio, lo que redujo los espacios para la discrecionalidad y mejoró la calidad de la gestión administrativa.

3.1.3. Aspectos procedimentales (actividades y procesos)

En términos generales, la mayor articulación entre agencias del SHP permitió coordinar los requisitos y la documentación solicitada por cada agencia, simplificar los pasos y procedimientos administrativos, eliminar duplicaciones y coordinar las nomenclaturas.

Asimismo, las mejoras en el acceso a la legislación y la simplificación administrativa facilitaron la elaboración y publicación de manuales de procedimientos en línea en todas las agencias del SHP con la normativa relevante, documentación requerida, formularios de solicitud, horarios de atención y tarifas vigentes. En su conjunto, estas modificaciones permitieron **mejorar la cantidad y calidad de la información** en manos del inversionista a la hora de iniciar un trámite de HP. De esta manera, se redujeron las asimetrías de información existentes entre los funcionarios del SHP y los emprendedores, y disminuyeron, al mismo tiempo, los comportamientos discrecionales asociados al proceso de registro empresarial antes de la reforma (BID, 2009).

Estas mejoras impactan también la **calidad de los trámites ingresados** a la AGC y APrA. Por un lado, el inversionista se acerca con mejor preparación, y por el otro, los sistemas de filtro previos al ingreso del trámite en mesa de entradas permitieron reducir la cantidad de trámites que ingresaban y luego eran “observados” en el circuito de control interno del SHP. En este sentido, de acuerdo a información provista por AGC, se logró reducir los trámites observados de 60% en 2008 a 9% en 2012.

La contracara de la reducción de trámites observados es el incremento de trámites que son rechazados al ingreso, que pasó de representar entre 3% y 8% según se tratara de habilitaciones simples (HS) o con inspección previa (HIP), a cerca del 30%. Este dato no es menor; antes de la gestión rápida de trámites, no se minimizan las operaciones de comercios que no cumplan estrictamente los requisitos necesarios de inscripción.

Estas diferencias en trámites observados y rechazados, muestra que se logró mejorar la calidad del trámite que recibe la AGC produciendo tres efectos cruciales. Primero, se reduce la carga que implica tanto para la Agencia como para el usuario lidiar con numerosas observaciones durante el trámite, que agregan pasos, tiempos y costos. Segundo, ello permitió al personal de AGC producir las habilitaciones en menos tiempo. Por el otro, se eleva la calidad de las habilitaciones emitidas y de comercios que se inician, que antes comenzaban operaciones con la plancheta transitoria, sin certeza de que podrían cumplir todas las regulaciones.

De esta manera el nuevo sistema de gestión de trámites (en línea, filtro, separación de flujos), junto a la mayor información disponible para el público, tuvo importantes efectos a través de la mejor calidad de los trámites que ingresan, sobre la calidad de las habilitaciones, los tiempos de otorgamiento de habilitaciones, los menores costos informales que afronta el inversionista y tiempos y costos de transacción menores que aquellos en que se incurría por tener que hacer numerosas visitas y consultas que ahora se resuelven digitalmente con el asesor virtual.

Cabe mencionar que, en la práctica, las mejoras en infraestructura a partir de la unificación edilicia de AGC y la apertura de una ventanilla de APrA en la sede de AGC, fueron iniciativas clave para instrumentar los nuevos procedimientos de recepción de trámites. En esta

línea, se logró eliminar tiempos muertos y varios pasos que implicaban múltiples interacciones del inversionista con las agencias del SHP.

Recuadro 2. Ejemplos de pasos redundantes y tiempos excesivos

Ejemplo 1: Las solicitudes de CAA no son recibidas por la Dirección General de Entradas sino que ingresan por la mesa general de entradas del GCABA, y toma de 3 a 7 días que el expediente ingrese esa dirección..

RESUELTO: Las solicitudes de CAA se ingresan en la ME de la APrA, eliminándose el paso redundante y tiempo que demandaba. Además, si se ingresa el trámite en la APrA/MAP o en la casilla APrA en AGC, en los casos con documentación completa puede llegar a obtenerse el CAA en el mismo momento (luego es necesario abonar el timbrado para que el CAA tenga validez).

Ejemplo 2: La primera revisión de la documentación de las HIP toma entre 5 y 10 días en la DGHP. Una vez que se asigna al calificador, este realiza una nueva revisión de la misma documentación.

RESUELTO: Las solicitudes de HP son sometidas a un filtro en el momento del ingreso, con lo cual se admiten trámites con documentación completa y en orden. Se reducen los observados en instancia de la revisión del calificador o posteriores.

Por último, si bien no directamente relacionadas con las HP, las fiscalizaciones pueden tener incidencia en la decisión del inversionista, si se prevé que la actividad de inspección podrá encarecer los costos de transacción. En este sentido, la aplicación de las AIP logró integrar las inspecciones de todas las áreas involucradas, evitar la superposición de fiscalizaciones y dar previsibilidad a la actividad de inspección a la vez que reduce la informalidad y discrecionalidad.

3.1.4. Costos regulatorios de entrada (productos)

Esta sección analiza los costos y tiempos del proceso de obtención de las HP en la CABA, como una aproximación a los costos de entrada que enfrenta el emprendedor (De Soto, 1989; Djankov *et al.*, 2002). Presenta una serie de indicadores que permiten cuantificar el **número de procedimientos, el tiempo y los costos económicos totales, formales e informales**, que debe afrontar un inversionista en la CABA en relación a las HP.

Para obtener una medida conjunta de los costos y demoras en el proceso de obtención de HP en la CABA, se procedió a contabilizar **la cantidad de pasos administrativos que una empresa tipo necesita para realizar una obra de construcción mediana**¹¹. Para ello, se utilizó información de la normativa del SHP¹² y de la publicación *Doing Business 2012* del Banco Mundial (DB, 2012), como un punto de referencia internacional de los tiempos de demora de las HP.

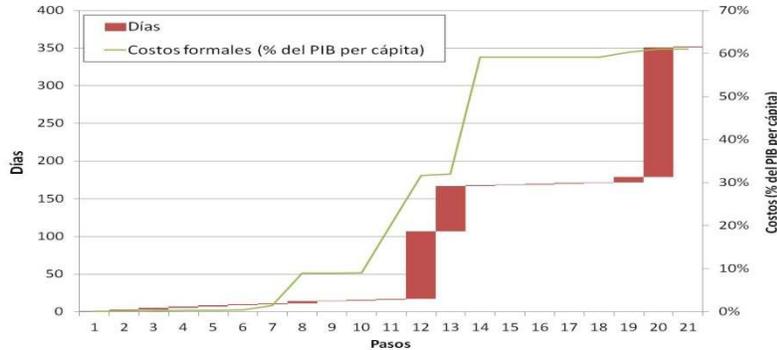
Cabe señalar que se contabilizan los pasos desde el inicio hasta la finalización de la obra, sin incorporar los días necesarios para el pedido de conexión de servicios públicos. Asimismo, se computan los costos formales e informales que enfrenta el inversionista en cada paso, además de contabilizar los días transcurridos en cada etapa del trámite,

¹¹ Se considera a una obra como mediana si posee entre 2.000 y 3.000 m².

¹² El anexo IV presenta una descripción de los pasos administrativos, tiempos y costos del proceso de habilitación típica de la CABA.

El **gráfico 3** muestra que la obtención de **un permiso de construcción en la CABA insume 360 días**, desde el inicio del trámite y sin contar el tiempo de obra. Asimismo, los costos formales de HP representan un poco más del **60% del PIB per cápita**.

Gráfico 3. Costos y demoras en el permiso de obra en la CABA, 2012

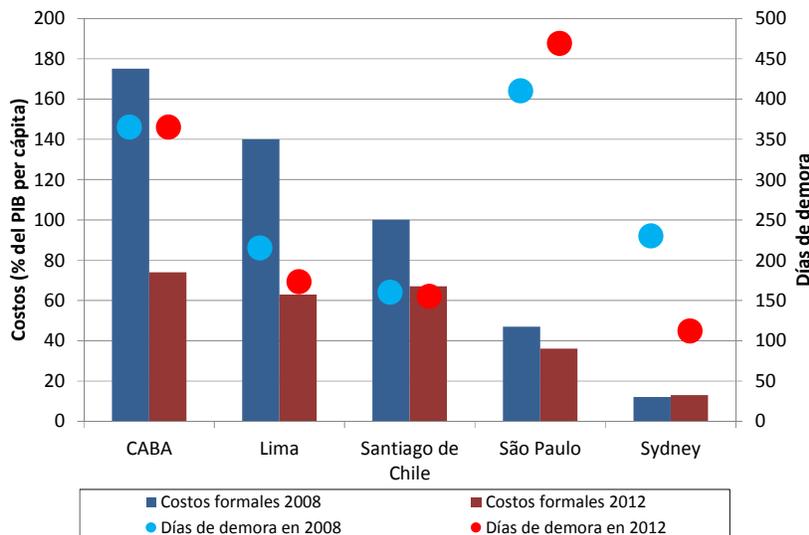


Fuente: CIPPEC sobre la base de *Doing Business (2012)* y la normativa vigente en la CABA

Nota: Se representa en el eje horizontal la cantidad de procedimientos burocráticos requeridos. El eje vertical y la barra roja representan la cantidad de días calendario que demora cada uno de los pasos administrativos. El eje derecho y la línea verde representan el costo económico como proporción del ingreso promedio de la CABA, medido como porcentaje del PIB per cápita.

Estos resultados implican una **reducción de casi el 75% de los costos y el 16% de la cantidad de pasos administrativos en relación a 2008**. En contraste, no se modifica sustancialmente la cantidad de días de demora. Sin embargo, el **gráfico 4** indica que, a pesar de estas mejoras, la CABA continúa siendo una de las ciudades con mayores costos formales y tiempos de demora para la obtención de permisos de obra.

Gráfico 4. Costos y demoras para la obtención de un permiso de obra en la CABA y otras ciudades seleccionadas, 2008 y 2012

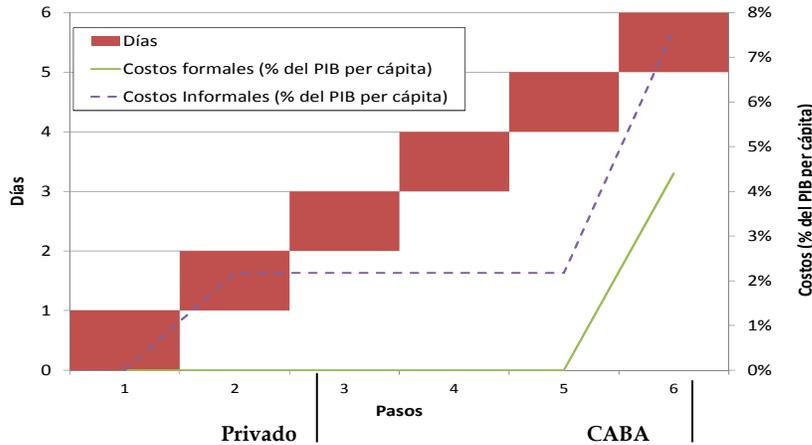


Fuente: CIPPEC sobre la base de *Doing Business (2012)*.

El **gráfico 5**, por su parte, presenta los pasos administrativos, tiempos y costos necesarios para obtener una **habilitación simple (HS)**, que no requiere permiso de obra. El anexo IV presenta una descripción detallada. Mientras que en 2008 la obtención de una HS requería

completar 21 pasos administrativos con una demora de 130 días en promedio, actualmente **solo requiere 6 pasos administrativos con una demora de 6 días.**

Gráfico 5. Costos, tiempos y pasos para obtener una habilitación simple en la CABA, 2012

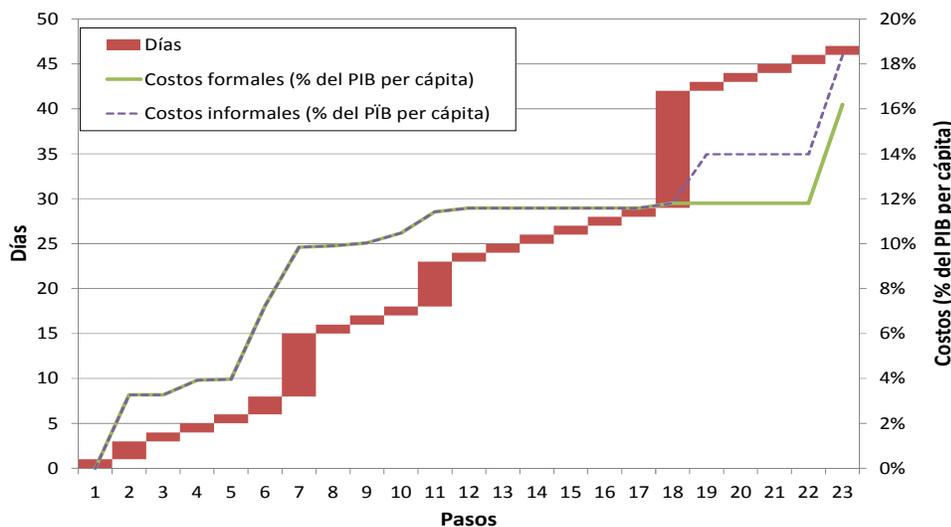


Fuente: CIPPEC sobre la base de la normativa vigente, Doing Business y el componente de “Mystery Shopper” (2012).

Asimismo, **los costos formales de registro, que representaban el 22% del PIB per cápita de la CABA en 2008, no superan en la actualidad el 5% del ingreso por habitante porteño.** Esta significativa reducción de pasos, costos y tiempos se explica por la eliminación del requisito de constitución de sociedad comercial para las personas físicas como paso previo al inicio del trámite de habilitación.

Como referencia, y dado que un número importante de solicitudes de habilitación son realizadas por personas legales, el **gráfico 6**, calcula los tiempos, costos y pasos de una HS, incluyendo el proceso de registro de una sociedad comercial. Se observa que los costos cayeron de 22% del ingreso por habitante en 2008 (alcanzaban el 37% contabilizando los costos informales) a 16% (18% incluyendo costos informales) en 2012.

Gráfico 6. Costos, tiempos y pasos para obtener una habilitación simple en la CABA y constituirse como sociedad ante la IGJ, 2012



Fuente: CIPPEC sobre la base de la normativa vigente, Doing Business y el componente de “Mystery Shopper” (2012).

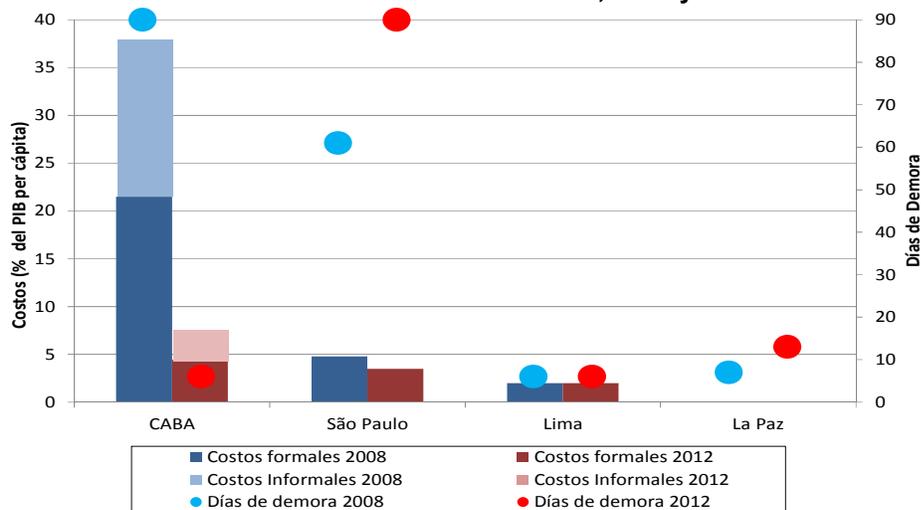
Asimismo, la **demora** para la obtención de este tipo de habilitación **pasó de 130 días en 2008 a 45 días en la actualidad**. Cabe destacar que, mientras en 2008 las demoras más importantes ocurrían en las agencias del GCABA, actualmente **la mayor cantidad de días del trámite de habilitación tiene lugar en los organismos del Gobierno nacional**.

Estos resultados son relevantes dado que las acciones principales de la reforma implementada a partir de 2009 apuntaron precisamente a resolver los problemas en las HS por su peso en la demanda de trámites del SHP (90% del total aproximadamente). De esta manera, puede afirmarse que la reforma tuvo **impactos significativos** en términos de reducción de los costos regulatorios de entrada para el emprendedor.

En síntesis, entre 2008 y 2012, el **tiempo requerido para completar una habilitación bajó entre 65%** (con inscripción previa como sociedad comercial) **y 95%** (sin inscripción previa). Asimismo, **los costos formales cayeron entre un 80%** (sin inspección previa) **y un 28%** (con inspección previa) **y los costos informales disminuyeron entre 52%** (con inspección previa) **y 79%** (sin inspección previa). Finalmente, **la cantidad de pasos administrativos se redujo en hasta un 71%**.

Como resultado de estas reformas, el **gráfico 7** muestra que la CABA registra **importantes mejoras relativas a otras ciudades de América Latina en relación a 2008**. Si se consideran solo los trámites a nivel municipal, el proceso de habilitación en la CABA actualmente toma solo 6 días, al igual que en Lima, mientras que en La Paz y São Paulo insume 13 y 96 días, respectivamente. A su vez, la importante reducción de costos aproxima a la CABA a São Paulo y Lima, donde los costos son 3,5% y 2% del PIB per cápita, respectivamente.

Gráfico 7. Costos y demoras de una habilitación para un emprendimiento en la CABA y otras ciudades seleccionadas de América Latina, 2012 y 2008



Fuente: CIPPEC sobre la base de *Doing Business* y el componente de "Mystery Shopper" (2012).

3.2 Efectos sobre la creación de nuevas empresas y empleos formales

Como analiza la sección 3.1, la reforma impulsada por el GCABA en 2009 produjo sustanciales mejoras en términos de la capacidad institucional del SHP y logró reducir significativamente las barreras de entrada regulatorias, en términos de tiempos, pasos y costos formales e informales. Esta sección evalúa el impacto de la reforma en la creación de empresas y empleo formales,

aplicando un estimador econométrico de DiD para calcular los efectos de ese cambio de política sobre el registro de nuevas empresas formales y la tasa creación neta de empleo en la CABA.

3.2.1 Efectos en la creación de empresas

El cuadro 6 presenta, primero, el efecto de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales. En la columna (1) se aprecia que la reforma no tuvo un efecto significativo contemporáneo (panel A) o rezagado (panel B) sobre el promedio de los sectores productivos de la CABA.

Cuadro 6. Efecto de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales, total y por sector

VARIABLES	(1) Todos los sectores	(2) Industria	(3) Servicios	(4) Comercio
A) Efecto contemporáneo				
Dummy para CABA a partir de 2009 (Reforma)	-0,004 (0,073)	-0,112** (0,048)	0,025 (0,032)	0,076* (0,037)
Constante	5,222*** (0,025)	4,178*** (0,054)	5,530*** (0,030)	5,959*** (0,032)
B) Efecto rezago				
Rezago "reforma"	0,035 (0,062)	-0,021 (0,045)	0,077** (0,032)	0,049 (0,038)
Constante	5,183*** (0,028)	4,165*** (0,054)	5,466*** (0,034)	5,917*** (0,033)
Observaciones en A)	1.200	400	400	400
Observaciones en B)	1.175	375	375	375
Número de sectores-provincia	75	25	25	25
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: CIPPEC (2013).

Al analizar el efecto para cada sector, se observa que la reforma tuvo **efectos positivos en la creación de empresas de los sectores de servicios y comercio**. En el caso de los **Servicios** (columna 3), se observa un efecto rezagado positivo y significativo al 5%, que implica un **aumento del 8%** en la cantidad de nuevas empresas formales, con respecto al resto del país. En el sector **Comercio** (columna 4), aparece un efecto contemporáneo y positivo pero la significancia estadística es solo del 10%.

En contraste, **la cantidad de nuevas empresas en el sector industrial se contrae un 11%** al 5% de significatividad estadística. Una posible explicación a este resultado es que, según entrevistas que se realizaron a funcionarios del GCABA, **la reforma implicó una mayor aplicación de las regulaciones de planeamiento urbano y de medioambiente para el sector industrial, desincentivando la creación de nuevas empresas formales** de este sector en esa ciudad. De esta manera, la ausencia de impactos agregados de la reforma puede ser explicado por las diferencias en la magnitud y el signo de este cambio de política sobre los servicios y la industria.

3.2.2. Efectos en la creación de empleo formal

El cuadro 7 muestra los resultados del análisis econométrico sobre la creación neta del empleo. En la columna 1, se aprecia que la reforma tiene un efecto negativo y significativo, que implica una **reducción del 2% en la creación neta de empleos formales** con respecto al resto del país. De la misma manera que en el caso de las nuevas empresas registradas, este resultado se explica, en gran medida, por el efecto negativo de la reforma sobre el sector industrial. Con respecto a los sectores de servicios y comercio, se observa -en las columnas 3 y 4- que el efecto es negativo, pero significativo solo al 10%.

Cuadro 7. Efecto de la reforma sobre la creación neta de empleo formal, total y por sector.

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
	Todos los sectores	Industria	Servicios	Comercio
1. Efecto contemporáneo				
Dummy para CABA a partir de 2009 (Reforma)	-0,020*** (0,006)	-0,028*** (0,009)	-0,016* (0,008)	-0,016* (0,009)
Constante	0,085*** (0,008)	0,048*** (0,010)	0,082*** (0,010)	0,127*** (0,013)
2. Efecto rezago				
Rezago "Reforma"	-0,021*** (0,007)	-0,043** (0,017)	0,001 (0,005)	-0,021* (0,008)
Constante	0,085*** (0,008)	0,048*** (0,010)	0,082*** (0,010)	0,127*** (0,013)
Observaciones en A)	1.200	400	400	400
Observaciones en B)	1.175	375	375	375
Número de sectores-provincia	75	25	25	25
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Fuente: CIPPEC (2013).

3.2.3. Controles de robustez

Con el objetivo de chequear la robustez de los resultados encontrados, esta sección presenta una serie de estimaciones adicionales, descritas en la sección 2.2.3. Primero, la sección 3.2.3.1 incorpora como variable de control a la ecuación (1) una variable ficticia binaria que representa el tamaño promedio de las empresas por sector y utiliza un grupo de control más restringido. La sección 3.2.3.2 evalúa la presencia de posibles efectos "derrame" de la reforma del SHP a regiones cercanas a la CABA. Finalmente, la sección 3.2.3.3 presenta un análisis de efecto "placebo", que simula la implementación de la reforma en otras provincias o regiones, en particular el Gran Buenos Aires (GBA) y el resto de la provincia de Buenos Aires (PBA).

3.2.3.1. La inclusión de tamaño como control y un contrafactual más restrictivo

El cuadro 13 muestra que el efecto positivo de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales es robusto, aun al controlar por el tamaño. En particular, los coeficientes que representan el impacto de la reforma en el sector de comercio y servicio crecieron 1 y 4 puntos porcentuales respectivamente, y pasaron a ser significativos al 1%. A su vez, el cuadro 14 muestra que los coeficientes que miden el impacto de la reforma sobre la creación neta de

empleo no presentan grandes diferencias respecto a los del **cuadro 8**, sugiriendo que los resultados encontrados son robustos.

Asimismo, como ejercicio de robustez adicional, se reproducen las mismas estimaciones, pero reduciendo el grupo de control a la PBA y el GBA. Es de esperar que por su proximidad geográfica y estructura socioeconómica, estas regiones presenten características más similares a la CABA, ofreciendo potencialmente un mejor contrafactual que el resto del país.

Los resultados se presentan en los **cuadros 16 y 17 del anexo VI**. Se perciben efectos muy similares a los encontrados anteriormente: un efecto positivo de la reforma sobre la cantidad de nuevas empresas formales de servicios y comercio con un impacto negativo sobre la creación neta de empleos registrados, explicado principalmente por la caída en los empleos del sector industrial.

3.3.2.2. Posibles “efectos de derrame geográfico”

En el marco de un mercado integrado de capital y trabajo como la Argentina, es posible que la reducción de costos regulatorios de entrada incentive la localización de nuevos emprendimientos productivos y la creación de empleos en la CABA que podrían haberse creado en otras jurisdicciones. En el corto plazo, asimismo, es de esperar que estos efectos operen en particular en regiones cercanas geográficamente a la CABA, y por lo tanto con menores costos de desplazamiento.

Desde el punto de vista econométrico, este posible “efecto derrame” puede introducir un sesgo en las estimaciones al afectar el tamaño relativo del grupo de control durante el período de evaluación bajo análisis (Angrist y Prieschke, 2008). Para controlar por este sesgo potencial, se volvió a estimar la ecuación (1) sustrayendo de la muestra a las localidades del GBA y el resto de la PBA.

- **Empresas**

El **cuadro 8** presenta los resultados para la creación de nuevas empresas formales. Se puede apreciar que la magnitud de los coeficientes disminuye al excluir GBA (columna 2), y PBA más GBA (columna 3). Esto sugiere la existencia de un sesgo positivo en el efecto de la reforma al incluir todas las provincias.

Una posible explicación a este resultado es la existencia de un **desplazamiento de nuevas firmas del sector de Comercio y Servicio, desde GBA y PBA a la CABA** como consecuencia de la reducción de costos de entrada. En el caso de la industria, y debido a que la reforma implicó mayores regulaciones para las empresas de este sector, ocurre lo contrario: los coeficientes se vuelven cada vez más negativos, sugiriendo **un efecto de desplazamiento de nuevas firmas que se hubieran localizado en la CABA hacia el GBA y la PBA**.

Cuadro 8. Efecto derrame de la reforma sobre la creación de empresas formales por sector

	(1) Todas las provincias	(2) Sin GBA	(3) Sin GBA y sin PBA
A) Industria			
Efecto de la Reforma	-0,112** (0,048)	-0,121** (0,049)	-0,126** (0,051)
B) Servicios			
Efecto de la Reforma	0,077** (0,032)	0,075** (0,033)	0,068* (0,034)
C) Comercio			
Efecto de la Reforma	0,076* (0,037)	0,072* (0,039)	0,066 (0,040)
Observaciones	375	360	345
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. En la especificación (1) se corrió la ecuación estimable para todas las provincias, en la (2) y (3) se extrajo de la muestra a GBA, y PBA y GBA, respectivamente. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Fuente: CIPPEC (2013).

• Empleo

En el **cuadro 9** se presentan los resultados relativos a la creación neta de empleo. De la misma manera que con la creación de nuevas empresas, los coeficientes para el sector industrial se vuelven más negativos, sugiriendo un desplazamiento de empleos industriales desde la CABA hacia el GBA y la PBA. En cambio, los coeficientes para los sectores de servicio y comercio son prácticamente iguales a los encontrados en el **cuadro 6**, indicando la ausencia de este efecto desplazamiento.

Cuadro 9. Efecto derrame de la reforma sobre la creación neta de empleo, por sector

	(1) Todas las provincias	(2) Sin GBA	(3) Sin GBA y sin PBA
A) Industria			
Efecto de la Reforma	-0,028*** (0,009)	-0,030*** (0,009)	-0,030*** (0,009)
B) Servicios			
Efecto de la Reforma	-0,016* (0,008)	-0,016* (0,008)	-0,016* (0,008)
C) Comercio			
Efecto de la Reforma	-0,016* (0,009)	-0,015 (0,010)	-0,014 (0,010)
Observaciones	375	360	345
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. En la especificación (1) se corrió la ecuación estimable para todas las provincias, en la (2) y (3) se extrajo de la muestra a GBA, y PBA y GBA, respectivamente. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Fuente: CIPPEC (2013).

3.2.3.3. “Efecto placebo”

El último control de robustez de los principales resultados encontrados consistió en simular la implementación de la reforma a partir del año 2009 en otras provincias diferentes a la CABA (o efecto placebo). En particular, se simuló el posible impacto de la reforma en el GBA y el resto de la PBA para investigar la posible presencia de desplazamientos de nuevos empleos y firmas formales desde ciudades cercanas hacia la CABA, como consecuencia de la reducción de los costos de entrada.

• Empresas

El **cuadro 10** presenta estos resultados; la columna (1) se refiere a la simulación de la reforma en la CABA, la columna (2) en GBA y la columna (3) en GBA y PBA. Se encontró un efecto negativo y significativo para los sectores de Servicios y Comercio, que sugiere que habría un desplazamiento de firmas desde GBA y PBA a la CABA. En cambio, el sector industrial presenta coeficientes negativos y significativos en todas las especificaciones, indicando un desplazamiento de nuevas firmas de la CABA hacia el resto del país.

Cuadro 10. Efecto placebo de la reforma sobre la creación de empresas formales, por sector

	(1) CABA	(2) GBA	(3) GBA y PBA
A) Industria			
Efecto de la Reforma simulada	-0,112** (0,048)	-0,222*** (0,047)	-0,162** (0,069)
B) Servicios			
Efecto de la Reforma simulada	0,077** (0,032)	-0,050 (0,032)	-0,103** (0,048)
C) Comercio			
Efecto de la Reforma simulada	0,076* (0,037)	-0,101** (0,037)	-0,122*** (0,040)
Observaciones	375	360	345
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. En la especificación (1) se simula la reforma en CABA, en la (2) en GBA y en la especificación (3) en GBA y PBA. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Fuente: CIPPEC (2013).

• Empleo

Al igual que los resultados encontrados sobre la creación de nuevas empresas, el **cuadro 11** indica que el efecto desplazamiento sobre la tasa neta de creación de empleo no es significativo para comercio y servicios. En cambio, el sector Industrial presenta resultados significativos y coeficientes negativos, indicando un desplazamiento del empleo de este sector hacia el resto del país.

Cuadro 11. Efecto placebo de la reforma sobre la creación neta de empleo, por sector

	(1) CABA	(2) GBA	(3) GBA y PBA
A) Industria			
Efecto de la Reforma simulada	-0,028*** (0,009)	-0,047*** (0,008)	(0,019)
B) Servicios			
Efecto de la Reforma simulada	-0,016* (0,008)	-0,006 (0,008)	-0,006 (0,008)
C) Comercio			
Efecto de la Reforma simulada	-0,021* (0,008)	0,021* (0,008)	0,016 (0,010)
Observaciones	375	360	345
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. En la especificación (1) se simula la reforma en CABA, en la (2) en GBA y en la especificación (3) en GBA y PBA. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Fuente: CIPPEC (2013).

En síntesis, se detecta un efecto desplazamiento de nuevas firmas de comercio y servicios desde el GBA y el resto de la PBA hacia la CABA, como consecuencia de la reducción en los costos regulatorios de entrada. En cambio, hay evidencia de un desplazamiento de nuevas empresas industriales de la CABA hacia el resto del país. Con respecto a la creación de empleos, si bien los resultados no indican efectos de desplazamiento en los sectores de comercio y servicios, sugieren un desplazamiento de trabajadores industriales hacia el resto del país.

Conclusiones

Este estudio analiza los efectos de las reformas al SHP lanzadas en 2009 sobre las capacidades institucionales del GCABA en el área del registro empresarial y la creación de empresas y empleos registrados en la CABA. Con ese objetivo, utiliza el enfoque sistémico del *Embedded Case Study*, que combina técnicas cualitativas y cuantitativas de evaluación de impacto.

El análisis de la normativa vigente mostró una **mayor transparencia y accesibilidad** al conjunto de legislación que regula las HP y una notoria **simplificación** de los procedimientos e instancias de interacción del solicitante de la HP con las agencias del GCABA. Especialmente, la eliminación del requisito de inscripción previa como sociedad comercial permitió agilizar la obtención de una HP en la CABA.

El análisis de la capacidad institucional del GCABA en base a las entrevistas con los funcionarios relevantes, sugiere al menos cinco importantes mejoras en las capacidades institucionales del SHP. Primero, la AGC logró nuclear en un mismo espacio físico a todas sus agencias, facilitando el **funcionamiento coordinado** de la institución. Asimismo, generó una visión institucional común y transversal e implementó mecanismos unificados de planeamiento y presupuesto. Estas medidas fueron acompañadas por una estrategia de comunicación externa e interna. Asimismo, se avanzó en la coordinación entre las agencias AGC-APrA-SECPLAN.

Segundo, se logró una mejora sustancial en la **calidad de las habilitaciones y de los trámites** iniciados para la obtención de habilitaciones. Gracias a una reingeniería de procesos, la reorganización del área que da inicio al trámite y la mejora de controles al momento del ingreso de la documentación a partir del **filtro** previo, se consiguió reducir a un 8% la cantidad de trámites que ingresan incumpliendo algún requisito. Esta medida redujo significativamente la cantidad de locales en funcionamiento sin su habilitación completa correspondiente. Asimismo, disminuyó la demanda de trámites, tanto para la AGC como para los usuarios en términos de pasos administrativos, tiempos y costos. Cabe destacar que este efecto también responde a una mejor presentación y acceso a la información que resultó de la simplificación normativa, publicación de manuales y asistentes en línea.

Tercero, la introducción del sistema de inicio del **trámite en línea**, y la consecuente **digitalización** de pasos administrativos facilitó la gestión del profesional y orientó al usuario respecto de los requisitos, introduciendo mejoras en materia de transparencia, acceso a la información y calidad de los trámites. De esta forma, la obtención de una habilitación que previamente tomaba entre 1 y 4 meses, actualmente lleva entre 24 horas y 6 días, y asegura que los locales habilitados cumplan con todos los requisitos.

Cuarto, las habilitaciones más exigentes registraron avances a través de la implementación del criterio de API, que introducen formularios guía para las inspecciones previas. Con estos formularios, tanto el usuario como el inspector cuentan con indicaciones claras y estructuradas acerca del procedimiento de inspección. De esta manera, se unifican y simplifican los procedimientos administrativos, aumentando la transparencia y previsibilidad del proceso de inspección y reduciendo los márgenes para comportamientos discrecionales e informales.

Quinto, tanto en la AGC como APrA, las reformas en los procedimientos de los trámites de mayor volumen, estandarización y simplicidad (habilitaciones simples y certificados ambientales sin efecto relevante, en AGC y APrA respectivamente), permitieron una

reorganización del flujo de trámites y una gestión más eficiente de los recursos orientándolos a resolver aquellas demandas más complejas y especiales. En este sentido, si bien aún no se evidencian grandes cambios en la tramitación de habilitaciones especiales o certificados ambientales con efecto relevante (llevan más tiempo y pasos, y no se han digitalizado aún completamente) estos trámites están ahora siendo mejor atendidos, por lo que se esperaría que en breve los indicadores de tiempo mejoren, pero sobre todo, que la calidad de los establecimientos sea mejor.

En relación a este último punto, cabe mencionar que este estudio no pretendió medir resultados de impacto en bienestar, es decir, calidad de establecimientos de acuerdo a indicadores como la reducción de intoxicaciones, de contaminación ambiental y/o accidentes. Pero puede ser de gran interés para futuras investigaciones.

El análisis económico de los **costos, tiempos y pasos de registro** como resultado de las reformas introducidas, mostró **mejoras sustanciales**. El **tiempo** estimado para completar una habilitación **se redujo entre 65%** (con inscripción previa en la IGJ) **y 95%** (sin inscripción previa), al pasar de requerir 130 días en 2008 a 45 (con inscripción en IGJ) o 6 días (sin inscripción en IGJ) en la actualidad. Los **costos** se redujeron **entre 28%** (para habilitaciones con inspección previa) **y 72%** (para habilitaciones simples) al pasar de representar el 22% del producto per cápita en 2008 a ubicarse entre 5% y 16% en 2012. Los **costos informales**, por su parte, **disminuyeron hasta un 80%** (para habilitaciones simples).

Las menores barreras burocráticas tuvieron **efectos positivos en la creación de empresas formales del sector Servicios y Comercio de la CABA** en relación a otras provincias. En cambio, **las empresas del sector Industrial registraron una menor tasa de creación neta**, producto de la mayor aplicación de los requisitos para su habilitación. Asimismo, los resultados sugieren la presencia de un **efecto desplazamiento de empresas de Comercio y Servicios desde el GBA y la PBA hacia la CABA**, motivados por los menores costos de registro empresarial, y el efecto contrario en el caso del sector industrial.

Bibliografía

Angrist, J. y Pischke, J. (2008). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.

Banco Mundial. (2009). *Doing Business 2009*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2012). *Doing Business 2012*. Washington, DC: Banco Mundial.

Bertrand, M. y Kramar, F. (2001). *Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry*. Cambridge, MA: NBER.

Bruhn, M. (2008). License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico. *Documento de trabajo N° 4538*. Banco Mundial.

Bruhn, M. y McKenzie, D. (2013). Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries. *Documento de trabajo N° 6507*. Banco Mundial.

Bruhn, M. y McKenzie, D. (2013). Using administrative data to evaluate municipal reforms: an evaluation of the impact of Minas Fácil Expresso. *Documento de trabajo N° 6368*. Banco Mundial.

Dauids, S.; Haltiwanger, J. y Schuh, S. (1998) *Job Creation and Destruction*. Cambridge: MIT Press.

De Soto, H. (1989). *The Other Path*. Nueva York: Harper and Row.

Develometis (DVM) (2009). *Diagnóstico del Entorno Empresarial de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires*. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.

Djankov, S. (2008). The Regulation of Entry: a Survey. *World Bank Research Observer (Vol 24, N°2)*, pp. 183-203.

Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez de Silanes, F. y Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. *The Quarterly Journal of Economics (CXVII)*, pp. 1-37.

Dreher, A. y Gassebner, M. (2007). Greasing the Wheels of Entrepreneurship? Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry. *Documento de trabajo N° 166*. KOF ETH Z ürich.

Gertler, P.; Martinez, S.; Premand, P.; Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Washington DC: Banco Mundial.

Kaplan, D.; Piedra, E. y Seira, E. (2007). *Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico*. Washington DC: Banco Mundial.

Monteiro, J. y Assunção, J. (2006). *Outgrowing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucratic Simplification and Tax Cuts on Informality and Investment*. Rio de Janeiro, Brasil: Pontificia Universidad Católica, Departamento de Economía.

Murillo, M.V.; Scartascini, C. y Tommasi, M. (2008). The political economy of productivity: actors, arenas, and policies. A framework of analysis. *Documento de trabajo N° IDB-WP-640*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de Argentina. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/>

Saiegh, S. y Tommasi, M. (1998). *La nueva economía política*. Buenos Aires: EUDEBA.

Anexo I. Procedimientos para obtener una HP

Habilitaciones

El procedimiento para obtener habilitaciones comerciales en la CABA se ha simplificado considerablemente en los últimos tiempos. Dos características sustanciales dan forma al nuevo esquema: Primero, actualmente las personas físicas pueden solicitar una habilitación **sin necesidad de constituir una sociedad comercial** como se exigía anteriormente, ahorrándole al individuo dinero y tiempo; segundo, el **inicio y seguimiento del trámite se puede realizar de manera virtual** a través del portal de la Agencia Gubernamental de Control (AGC), reduciendo las instancias en que el inversionista debía concurrir a la sede de la Dirección General de Habilitaciones y Permisos (DGHyP) de la AGC.

El registro y habilitación de un emprendimiento comercial en la CABA requiere cinco (5) pasos, tres (3) de ellos previos al inicio formal del trámite. El primer paso previo consiste en hacerse **Usuario Registrado** del portal web de la AGC de la CABA. El segundo paso consiste en **determinar el rubro** de habilitación que corresponde al emprendimiento del solicitante por medio del Asesor Virtual de Habilitaciones, que le proporcionará una guía personalizada para habilitarlo. Finalmente, el interesado deberá consultar con el nomenclador de zonificación en qué **áreas de la CABA está permitido realizar la actividad** comercial elegida. Según corresponda se deberá solicitar:

- Habilitaciones Simples (HS)
- Habilitaciones Simples con Plano (HSCP)
- Habilitaciones Especiales (HE)

Las **Habilitaciones Simples (HS)** corresponden a comercios con menos de quinientos (500) metros cuadrados. En estos casos no se requiere inspección previa para comenzar a funcionar, el tiempo estimado del trámite de acuerdo a la normativa es de siete (7) a diez (10) días y existe la posibilidad de hacer el trámite con carácter de urgencia en veinticuatro (24) horas.

Las **Habilitaciones Simples con Plano (HSCP)** corresponden a comercios con superficie superior a quinientos (500) metros cuadrados. Estas son de igual naturaleza que las simples, solo que se requiere la presentación de un plano del local y el tiempo estimado del trámite de acuerdo a la normativa es de nueve (9) a quince (15) días.

Las **Habilitaciones Especiales (HE)** son aquellas vinculadas con actividades comerciales que no pueden ser abiertas al público hasta que no cuenten con la habilitación pertinente, como sanatorios, geriátricos, hoteles y locales de diversión, entretenimiento y esparcimiento público. Estas requieren la inspección de las instalaciones del local antes de la entrega de la habilitación y el tiempo estimado de trámite de acuerdo a la normativa es de nueve (9) a quince (15) días, más treinta (30) días hasta que se realice la inspección.

Tanto las HE como las HSCP deberán contar con la certificación de un Profesional Verificador de Habilitaciones (PVH)¹³ que revisará el cumplimiento de las condiciones declaradas durante el trámite de habilitación.

Una vez realizados los tres (3) pasos previos, para obtener la habilitación se requerirá realizar dos (2) pasos más. Primero, el solicitante deberá realizar el **Inicio de Habilitación en Línea** para la cual se requerirán: la Boleta ABL, características de conformación del local, ingreso de planos obligatorios por tipo de trámite (en *pdf*), datos del o los titulares que realicen el trámite, encomienda del consejo profesional y testimonio certificado por escribano.

En el caso de las HE, es habitual que la DGHyP solicite una mayor cantidad de documentación que para las HS, como por ejemplo, el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA), Certificado de Uso Conforme (CUC) o Certificado de Incendio (CDI). En estos casos, de acuerdo al Asesor Virtual de Habilitaciones, el sistema generará el formulario para la solicitud de cada trámite. El CAA es expedido por la Agencia de Protección Ambiental (APrA) del GCABA; los otros dos son expedidos por parte del personal verificador de obras de la Dirección General de Registro de Obras (DGROC) y por personal de instalaciones, dependiente de la Dirección General de Fiscalización y Control (DGFyCO). Estas verificaciones previas a la obtención de la habilitación suelen ser las que más tiempo insumían en el proceso de HP. Según el estudio de 2009, podían tomar hasta 12 meses, dependiendo del tipo de habilitación. Actualmente, el CAA es expedido entre un día y 10 días, dependiendo del tipo de permiso al momento de la confección de este informe, no se cuenta con información que permita dimensionar estos procesos.

A su vez, en todos los tipos de habilitación se deberá completar la **Encomienda Profesional**¹⁴, que varía según el rubro. Esta encomienda debe imprimirse y luego ser firmada por un Profesional (Arquitecto, Maestro Mayor de Obra o Ingeniero) con los mismos datos de la Solicitud de Habilitación. Por último, se debe imprimir la **Constancia de Inicio del Trámite** (con el número de trámite correspondiente) generada por el sistema. Finalmente, se le **proporcionará al solicitante un turno** para presentar físicamente la documentación requerida ante la DGHyP en la sede de la AGC. Una vez completadas las solicitudes anteriormente descritas se deberá concurrir a un **Escribano Público**, a fin de que este de fe de la documentación presentada mediante una Escritura de Habilitaciones.

La **presentación ante la DGHyP** en la sede de la AGC puede ser efectuada por el interesado en forma directa y personal o mediante la intervención de cualquiera de los profesionales intervinientes y/o autorizados por el requirente en el testimonio de escritura o a través de la web. En el caso de las HE, el local no podrá funcionar ni brindar válidamente actividad al público concurrente, hasta que obtenga la correspondiente inspección de habilitación.

¹³ La función de los Profesionales Verificadores de Obras (PVO) es verificar que la obra en construcción se esté realizando de acuerdo a los planos registrados en la DGFOC. La adjudicación de cada verificación se realiza mediante sorteo público. Intervienen en tres tipos de tramitaciones en materia de habilitaciones: a) trámites con inspección previa al funcionamiento, en oportunidad de realizar la verificación previa al otorgamiento de la habilitación; b) trámites sin inspección previa al funcionamiento, con posterioridad al otorgamiento de la habilitación o transferencia y c) locales habilitados, mediante la realización de la verificación anual.

¹⁴ Es el contrato que se hace con un profesional –el que corresponda según la actividad, arquitecto, ingeniero, etc.– en el que se le encarga la Representación Técnica para la realización de un servicio u obra.

De acuerdo al turno adjudicado, o dentro de los treinta (30) días posteriores al inicio del trámite en línea, se debe hacer la presentación ante el Departamento de Certificaciones de la DGHyP¹⁵ junto con la documentación correspondiente: Constancia de inicio del Trámite, Escritura Pública (primera copia y su fotocopia certificada) y Documentación técnica. El inicio del trámite de habilitación autorizará el funcionamiento de la actividad, con sujeción a lo que se resuelva oportunamente en la respectiva solicitud de habilitación, salvo algunos casos que no podrán ser librados al público hasta tanto no cuenten con la habilitación acordada y el certificado de habilitación pertinente.

Una vez concluidos los procedimientos internos al sistema de HP (que el interesado puede seguir a través del sitio web), se deberá retirar la documentación habilitante, **abonando el timbrado** correspondiente por el retiro de las planchetas de habilitación, cuyo costo es de veinte (20) pesos.

La **virtualización** del inicio de trámites representa un importante avance en el sistema de HP, tanto en la reducción de tiempos como de costos de transacción en que el interesado debía incurrir. El sistema de Asesor Virtual de Habilitaciones, el nomenclador de zonificación y la Iniciación de la Habilitación en Línea permiten al solicitante un asesoramiento sin la incomodidad de asistir a diversas oficinas. En principio, la única tarea que se realiza en la DGHyP es la de confirmar que la información provista por el interesado en la solicitud en línea coincida con la que está expuesta en la Encomienda Profesional y la Escritura Pública.

Especialmente para las HS, esto se vuelve más significativo en tanto tienen la opción de realizar los trámites en 24 horas. Para el resto de las habilitaciones, dependiendo de los requisitos adicionales según el tipo de habilitación solicitada, los tiempos y costos varían. Dada su importancia, a continuación se describen brevemente los procedimientos vinculados a la obtención de permisos de construcción y de CAA.

Permiso de construcción de obra

Para obtener un permiso de obra nueva en la CABA (realizar una ampliación, modificación o demolición) se debe iniciar un trámite ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC) del Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU).

Al inicio del trámite se deberán presentar: el certificado de nomenclatura parcelaria, el formulario de aviso de obra, el presupuesto de las tareas a desarrollar y el pago del derecho de obra (este último se establece en base a la ley tarifaria de la CABA, que actualmente es el 1% del valor del presupuesto presentado¹⁶), como también tres (3) planos, los compromisos de instalaciones y certificado de impacto ambiental si fuera necesario, entre otros¹⁷. Toda esta información se encuentra disponible en la Guía de trámites de la CABA¹⁸. De acuerdo a la categorización de la obra, se establece la necesidad de Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) que otorga la Agencia de Protección Ambiental (APrA) del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAEP) de la Ciudad. Este certificado implica un estudio de la interacción presente o futura del emprendimiento con el medio ambiente.

¹⁵ Juan D. Perón 2941 de lunes a viernes de 8:30 a 13:30 hs.

¹⁶ A los costos de este trámite se le suman \$17 por cada timbrado de nota, y \$29,30 por cada certificado.

¹⁷ En el caso de las demoliciones, la documentación varía y se rige por la sección 2.1.2.5 Documentos necesarios para tramitar permisos de demolición total o parcial de edificios, del Código de Edificación.

¹⁸ http://www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/dgroc/primer_registro.pdf

Una vez que la documentación está presentada, si está completa y acorde a la normativa vigente, dentro de las setenta y dos (72) horas será remitida a la Mesa de Entradas del Registro, y dentro de las próximas setenta y dos (72) horas podrá retirarse el plano registrado. Este trámite lo puede realizar el propietario o un tercero debidamente autorizado.

Una vez que la obra se encuentra registrada, se puede dar comienzo a la misma. Avanzada la obra, se deberá solicitar ante la DGROC la **inspección de la obra** que estará a cargo de los Profesionales Verificadores de Obra (PVO). El Registro de PVO se encuentra dentro de la Dirección General de Fiscalización y Control de Obras (DGFYCO)¹⁹. El trámite de pedido de verificación se hace llenando de un formulario en el Área de Registro PVO. El PVO asignado tiene tres (3) días hábiles desde la notificación para aceptar o excusarse del nombramiento. Una vez aceptado el cargo, deberá realizar la verificación dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Cada obra será verificada por los PVO tres (3) veces durante su ejecución, y habrá una cuarta verificación posterior a la presentación por parte del Propietario y del Director de Obra de la declaración jurada de finalización de la misma.

Cada verificación se hace de acuerdo al avance de la obra:

1. Al comenzar la implantación de obra de Planta Baja en el terreno.
2. Al finalizar la última losa.
3. Al finalizar la mampostería y los montantes de las instalaciones complementarias.
4. A la terminación de la obra (aunque no se haya terminado de pintar).

Cumplida cada Verificación Especial, deberá entregar el informe producido y los planos en el Área PVO de la DGFYCO, quienes lo enviarán al Área Registro PVO (DGROC) para ser estudiados. El profesional actuante (quien pidió la verificación) podrá tomar conocimiento del resultado de la Verificación realizada en el Área Registro PVO. En caso de que la Verificación contenga observaciones, los descargos se presentan en el Área Registro PVO.

En caso de que la Verificación Especial se encuentre aprobada, el profesional actuante podrá solicitar una copia certificada de la misma. El Propietario y el Director de Obra deberán presentar en la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, en un plazo no mayor a los veinte (20) días hábiles de concluida la obra, la Declaración Jurada de Finalización de la Obra de Edificación.

¹⁹ La Agencia Gubernamental de Control, a través de la Dirección General de Fiscalización y Control de Obras, supervisa que las obras de construcción civil y sus instalaciones complementarias que se ejecuten en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires no afecten la seguridad de terceros ni el espacio público. Mediante sus inspecciones, controla que las obras -públicas o privadas, nuevas o remodelaciones- y las instalaciones -eléctricas, sanitarias, mecánicas, electromecánicas, de ascensores, térmicas e inflamables o de cualquier otro tipo- cumplan con los planos con los que fueron registradas ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC), que depende del Ministerio de Desarrollo Urbano del GCABA y lo dispuesto por el Código de Edificación (Ley N° 257) y por el Código de Planeamiento Urbano (Decreto N° 1.181/2007) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Unidad Administrativa de Atención de Faltas Especiales de la Ciudad (UAAFE) se encarga de la vía administrativa de todo lo referente a la sanción de las faltas registradas en actas de comprobación y de las clausuras derivadas de las inspecciones de la AGC en la Ciudad. Se trata de una instancia obligatoria y previa a una posible vía judicial a cargo de la Justicia Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires.

Interpretación urbanística e inmuebles protegidos

La diversidad patrimonial, urbana y arquitectónica que posee la Ciudad de Buenos Aires motivó la implementación de un sistema que se basa en los siguientes 5 pilares:

- (i) Protección de los edificios de valor
- (ii) Protección general
- (iii) Normas de tejido para obras nuevas o edificios sin protección
- (iv) Protección del espacio público
- (v) Regulación de usos y programas de acción

La tarea de interpretación urbanística la lleva adelante la Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR), dependiente de la DGROC. En base a este análisis, se realiza una propuesta normativa al Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales (CAAP), el que también somete el caso a la opinión de los vecinos. Una vez que se llega a un consenso respecto al proyecto de ley sobre la catalogación de una zona o edificio, este es elevado a la legislatura.

Las **Áreas de Protección Histórica** son zonas de la Ciudad con valor patrimonial que poseen gran calidad urbana y arquitectónica. Además de la protección propia de los edificios catalogados, existe en estas áreas una protección general que regula aspectos de las obras nuevas y de los edificios no catalogados del área como alturas y ocupación del suelo, de manera que respeten el contexto general. Se regula a partir de un **catálogo** en el que se definen niveles de protección para los edificios que poseen valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos y simbólicos.

- Protección integral: protege edificios de interés especial con valor de orden histórico y/o arquitectónico.
- Protección estructural: protege edificios de carácter singular y tipológico que caracterizan su entorno, califican un espacio urbano o son testimonio de la memoria de la comunidad.
- Protección cautelar: protege edificios cuyo valor reconocido es el de constituir la referencia formal y cultural del área, justificar y dar sentido al conjunto²⁰.

La catalogación se realiza con base a los siguientes criterios de valoración:

- **Valor urbanístico:** hace referencia a las cualidades que posee un edificio que define o califica la trama, el paisaje urbano o el espacio público.
- **Valor arquitectónico:** hace referencia a los elementos poseedores de calidades de estilo, composición, materiales, coherencia tipológica y otra particularidad relevante.
- **Valor histórico-cultural:** hace referencia a aquellos elementos testimoniales de una organización social o forma de vida que configuran la memoria histórica colectiva y un uso social actual.
- **Valor singular:** hace referencia a las características irreproducibles o de calidad en cuanto a los aspectos técnicos constructivos o el diseño del edificio o sitio.

²⁰ Durante el relevamiento normativo, se observaron muchos cambios en la catalogación de zonas y en la clasificación de la protección de determinados edificios. Las normativas referidas a este tema no fueron incluidas en el compendio.

Certificado de aptitud ambiental

La Evaluación de Impacto Ambiental se realiza para establecer la interacción presente o futura de un establecimiento o emprendimiento determinado con el medio ambiente. Para llevar a cabo el mismo, se aplica la categorización de actividades y la emisión del Certificado de Aptitud Ambiental. Este Certificado es requerido para todo emprendimiento a realizarse en la Ciudad, previo a su ejecución²¹.

Categorizaciones de la actividad:

- Sin efecto relevante (SRE). Estas actividades no se encuentran sujetas al procedimiento técnico administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Sin efecto relevante con condiciones (CSRE)²². Actividades categorizadas por la autoridad de aplicación como sin efecto relevante con condiciones, que no revisten complejidad ambiental significativa.

En los dos casos anteriores, el certificado debe ser tramitado por el titular de la actividad, sin necesidad de que intervenga un profesional o consultora inscrita, y el Certificado de Aptitud Ambiental se obtiene en el momento.

- Actividades sujetas a categorización (s/C)
- Actividad con efecto relevante (CRE)

En estos dos casos, el trámite debe realizarse a través de un profesional o consultora inscrita²³ en la Agencia para la Protección Ambiental (APrA)²⁴.

El Certificado de Aptitud Ambiental será expedido por la Autoridad de Aplicación o el Municipio, según corresponda, previa Evaluación Ambiental y de su impacto en la salud, seguridad y bienes del personal y población circundante.

El Inicio del Trámite del Certificado de Aptitud Ambiental, así como las consultas técnicas, se llevan a cabo en la sede de APrA en los horarios dispuestos para las distintas Mesas de Entrada²⁵. Para las actividades sin efecto relevante, el certificado se entregará en el momento; en cambio, para las actividades con efecto relevante se debe acudir (previa solicitud del turno) al Módulo de Atención Personalizada (MAP), en el que, previo control de la documentación, se dará inicio al trámite vía web. Para el inicio del trámite se deberá presentar una carpeta tipo

²¹ Toda actividad preexistente a la sanción de la Ley N°123(6/07/1999) deberá también tramitarlo, en el caso de tratarse: de una actividad categorizada como de efecto ambiental relevante (C.R.E), que genere residuos peligrosos, que genere residuos patogénicos o que se encuentre en las condiciones de la Ley N° 1727 y su Decreto Reglamentario N° 1512/07.

²² El listado completo puede encontrarse en http://www.agenciaambiental.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/evaluacion_reg/archivos/eia/actividades_sre_con_condiciones.pdf

²³ APrA provee un listado de profesionales registrados en la agencia. Para formar parte de este listado, los profesionales deben asistir a capacitaciones especiales brindadas por APrA. De esta manera, la agencia se asegura el nivel de conocimiento del profesional sobre los procedimientos y requisitos, al tiempo que oficia como certificador de calidad.

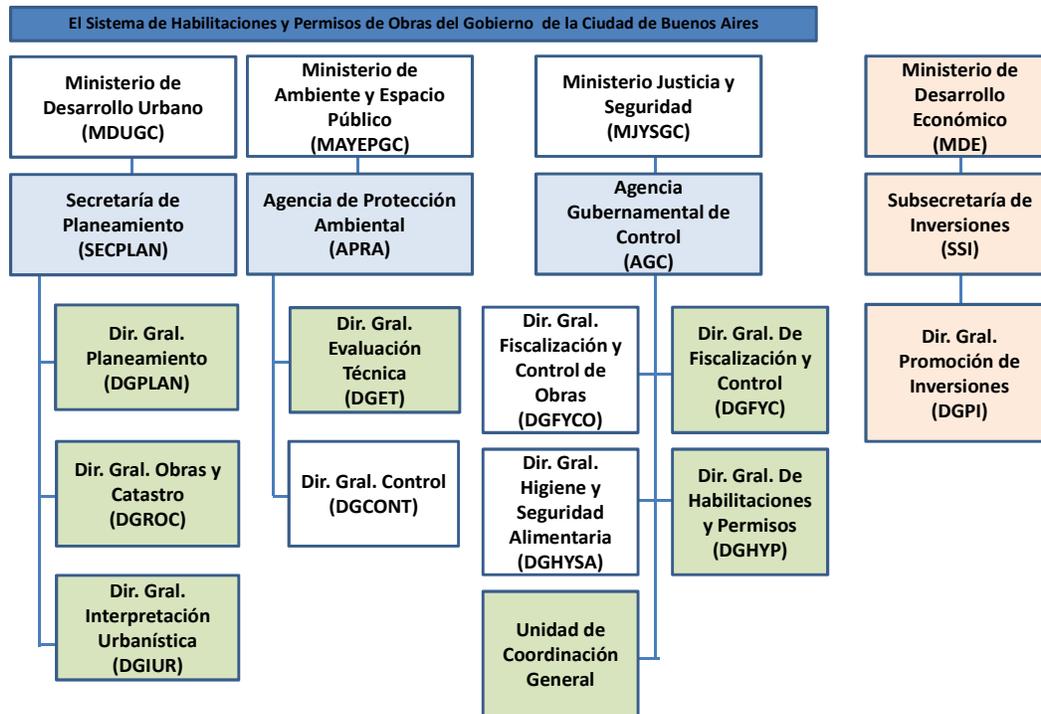
²⁴ Moreno 1379, CABA.

²⁵ Hay 13 mesas de entradas, que atienden distintas temáticas y en distintos horarios. La información se encuentra disponible a través de la página web: http://www.agenciaambiental.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/evaluacion_reg/horarios.php?menu_id=33838

velox color verde con la documentación (formularios de Evaluación de Impacto Ambiental e instructivos) y se deberá pagar el timbrado correspondiente en alguna de las cajas habilitadas.

Una vez ingresada una solicitud de Certificado de Aptitud Ambiental, la decisión definitiva deberá adoptarse en un plazo de noventa (90) días para los establecimientos s/C y CRE, y de cuarenta y cinco (45) días para los establecimientos SRE y CSRE. Si al vencimiento de dichos plazos no hubiese pronunciamiento, el funcionario responsable deberá informar al interesado y a sus superiores jerárquicos sobre los motivos de la demora; y si transcurrieron sesenta (60) días más desde el vencimiento de los plazos establecidos y mediara pedido de pronto despacho sin satisfacer, el Certificado de Aptitud Ambiental se considerará automáticamente concedido, cualquiera sea la categoría que corresponda a la solicitud. En los Certificados de Aptitud Ambiental se hará constar: nombre del titular, ubicación del establecimiento y rubro de la actividad según el registro respectivo. Tras la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental, cuya validez será de dos (2) años, podrán iniciarse los trabajos de instalación o modificación del establecimiento que hayan sido autorizados²⁶.

Diagrama 3. El sistema de HP del GCABA



Fuente: CIPPEC sobre la base de entrevistas al GCABA (2012).

NOTA: El MDE no interviene directamente en las actividades del SHP, pero fue un actor clave en el proceso de reforma.

²⁶ Cuando se inicie la actividad productiva o se incorporen a ella las modificaciones o ampliaciones, el titular del establecimiento deberá comunicarlo por medio fehaciente al Municipio y a la Autoridad de Aplicación en un plazo no mayor de quince (15) días. El Certificado de Aptitud Ambiental perfeccionado con la comunicación del comienzo de la actividad, permite el funcionamiento en regla del establecimiento, pero los funcionarios competentes están obligados a verificar que dicho funcionamiento se ajusta a lo autorizado y a las prescripciones de la presente ley en un plazo razonable que establecerá la reglamentación.

Anexo II. Inventario de la normativa

El relevamiento de la normativa vigente, permitió identificar **115 piezas legislativas** que afectan el proceso de HP. La normativa incluye normas dictadas en diversos períodos, incluso en forma previa a la autonomización de la CABA.

El Sistema de HP se encuentra principalmente regido por los Códigos de Habilitaciones y Verificaciones²⁷, Planeamiento Urbano²⁸ y Edificación^{29, 30}. Asimismo, otras piezas normativas completan la legislación del Sistema HP, como la Constitución Nacional, 66 leyes nacionales y de la CABA, 4 ordenanzas de la CABA, 26 decretos mayormente reglamentarios, 11 disposiciones y 4 resoluciones.

En el año 2008 se habían relevado 76 normas (BID, 2009); en esta oportunidad se logró contabilizar una mayor cantidad gracias a un **mejor acceso a la información**, además de la identificación de nuevas leyes y reglamentaciones. De esta manera, de las 115 normas reportadas en este documento, **16 nuevas leyes y 6 nuevos decretos** reglamentarios del ámbito de la CABA que afectan o modifican de alguna manera al proceso de HP fueron sancionados y emitidos entre 2009 y el presente. Ninguna nueva ley de nivel nacional que afecte a las HP fue sancionada, algunas leyes fueron dadas de baja y se identificaron una importante cantidad de resoluciones y dictámenes que no habían sido contabilizados en 2008 por dificultades de acceso a la información.

Cabe aclarar que las resoluciones y disposiciones que modifican los procedimientos internos de las direcciones y organismos del sistema de HP son difíciles de identificar dado que no se presentan en un banco de información, sino que se puede llegar a ellas a partir de otras normas que las mencionan. Por ello, este compendio contiene las resoluciones y disposiciones que fueron encontradas, pero no representa la totalidad.

La mayoría de las normas incluidas en el compendio modifican algún aspecto del ejercicio de una actividad en la CABA, como por ejemplo el transporte de sustancias, la habilitación de espacios para fumadores o la comercialización de bebidas alcohólicas. En cambio, no se incluyeron en este compendio todas las leyes que se dictaron en cuanto a la zonificación o desafección de distritos.

La Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) de la CABA provee en su sitio web los códigos actualizados para consultar la normativa de fondo. Como la normativa se encuentra diseminada en distintos cuerpos normativos (códigos, leyes y decretos), la interpretación es de gran complejidad. Aun así, los cambios en la regulación que más afecta al ciudadano son aquellos que atañen al funcionamiento de los organismos (resoluciones y disposiciones) a cargo de los procedimientos involucrados en las HP.

²⁷ El CHV determina los procesos administrativos a seguir para la habilitación, de conformidad con la actividad económica a desarrollar.

²⁸ El CPU regula el tipo de uso de cada localización/parcela en la CABA. Así, por ejemplo, hay zonas residenciales, de equipamiento e industriales, etc. Dentro de la lógica de la clasificación del CPU se determinan los tipos de uso y las restricciones que recaen sobre los mismos en cada parcela.

²⁹ El CDE determina las normas que debe cumplir la edificación en cada parcela.

³⁰ El CHV es competencia de la DGHP; la Ley 123 es competencia de la Agencia de Protección Ambiental (APrA) dependiente del MAEP; los CPU y CDE son competencia de la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC); y la aplicación de las normas de protección del patrimonio urbanístico es competencia de la Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR); tanto la DGROC como la DGIUR dependen de la Subsecretaría de Planeamiento en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Urbano.

A partir del relevamiento y análisis de la normativa que regula los procesos de HP, es posible advertir dos cuestiones principales. Primero, en principio los procedimientos de HP se han mejorado a través de la simplificación de trámites, implementación de ventanillas únicas e informatización del proceso entre otras. Segundo, existe un mayor y mejor acceso a la legislación vigente, pero el sistema continúa siendo muy complejo en lo que se refiere a su marco regulatorio, dada la presencia de numerosas normas de difícil identificación y comprensión que son cruciales para la realización de los trámites de HP. Específicamente, hay un número incalculable de disposiciones y resoluciones de difícil acceso, lo que en ocasiones puede forzar al emprendedor a recurrir a gestores o terceros más familiarizados con el sistema para que lo ayuden a encarar su proyecto.

Constitución

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
1	Artículo 27	Constitución CABA	Poder Legislativo CABA	Medioambiente	01/10/1996	Sí	www.infoleg.com.ar

Códigos

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
1	33.266	Ordenanza	Municipalidad de Buenos Aires	Código de habilitaciones y verificaciones	22/12/1976	Sí	bit.ly/QjLMWO
2				Código de Edificación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires		Sí	http://www.cpii.org.ar/descargas/Codigo_Edificacion_CABA.pdf
3	1181	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Código de planeamiento urbano	20/09/2007	Sí	http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normaspop09.php?id=107460&qu=c&ft=0&cp=&rf=0&im=0&ui=0&printi=&pelika_n=1&sezon=&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=

Leyes

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN N Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
1	19.587	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de higiene y seguridad en el trabajo	28/04/1972	Sí	http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17612/norma.htm
2	20.284	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de contaminación atmosférica	03/05/1973	Sí	www.infoleg.com.ar
3	19.550	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de Sociedades Comerciales	30/03/1984	Sí	www.infoleg.com.ar
4	24.051	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de residuos peligrosos	17/01/1992	Sí	www.infoleg.com.ar

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN N Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
5	25.612	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de residuos industriales	29/07/2002	Sí	www.infoleg.com.ar
6	25.670	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de PCB's	19/11/2002	Sí	www.infoleg.com.ar
7	25.675	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley general de Ambiente	28/11/2002	Sí	www.infoleg.com.ar
8	25.688	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de gestión ambiental de aguas	03/01/2003	Sí	www.infoleg.com.ar
9	25.831	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de libre acceso a la información	07/01/2004	Sí	www.infoleg.com.ar
10	25.916	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Gestión de residuos domiciliarios	07/09/2004	Sí	www.infoleg.com.ar
11	26.331	Ley Nacional	Poder Legislativo Nacional	Ley de bosques	26/12/2007	Sí	www.infoleg.com.ar
12	104	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de Acceso a la información	29/12/1998	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
13	118	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de Servicio de vigilancia	11/01/1999	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
14	123	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de impacto ambiental	01/02/1999	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/lev123.html
15	154	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de residuos patogénicos	17/05/1999	Sí	http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/pol_ambienta/l/archivos/ley_N_154.pdf
16	257	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de la Edificación - Obligaciones del Propietario - Incorporación	24/11/1999	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/lev257.html
17	303	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de Información Ambiental	13/01/2000	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
18	661	Ley CABA	Poder Legislativo	Marco regulatorio establecimientos residenciales	19/10/2001	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN N Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
19	747	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Ley de Residuos Patogénicos	18/03/2002	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
20	760	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Modificatoria ley 154 Ley de prohibición de producción y comercialización de productos con sustancia PCB	15/07/2002	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
21	452	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Modificación a la ley 123	12/09/2000	Si	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley452.html
22	962	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Modificación del Código de Edificación: Accesibilidad física para todos	13/01/2003	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
23	1.003	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Registro Único y Obligatorio de Establecimientos residenciales para personas mayores	31/01/2003	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/in dex.php
24	992	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Ley de registro de recuperadores urbanos y cooperativas y PyMES	29/11/2003	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
25	1.205	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Ley de rampas de acceso	08/01/2004	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
26	1.356	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Preservación recurso aire y prevención y control de contaminación atmosférica	19/08/2004	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
27	1.540	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Ley de Control de contaminación acústica	18/01/2005	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
28	1666	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Fútbol y deportes	05/05/2005	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1666.html
29	1710	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Ley de Alojamiento en Geriátricos	21/07/2005	No	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
30	1725	Ley CABA	CABA Poder Legislativo	Modificación ley 1666	21/07/2005	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1725.html

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN N Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
31	1727	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de regulación de limpieza en seco en tintorerías	03/08/2005	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
32	1733	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Modificación a la ley 123	10/08/2005	Si	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1733.html
33	1749	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Modificación del código de planeamiento urbano	06/09/2005	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
34	1179	Ley CABA	PL CABA	Ley de Control del Tabaco	08/11/2005	Si	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1799.html
35	1.556	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de regulación de arbolado público	25/11/2005	No	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
36	1.854	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de gestión de residuos sólidos urbanos	12/01/2006	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
37	1.884	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de regulación, control y gestión de aceites	04/01/2006	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
38	1982	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de arbolado público	21/07/2006	No (derogada por el Art. 31 de la Ley Nº 3.263, BOCBA Nº 3393 del 06/04/2010.)	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
39	2.057	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Declaración de emergencia ambiental cuenca Matanza-Riachuelo	20/09/2006	No	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
40	2.214	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de residuos peligrosos	24/01/2007	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
41	2216	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Modificación del Código de Planeamiento Urbano y Edificación	29/01/2007	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
42	2.222	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Consejo federal de medioambiente	24/01/2007	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
43	2.265	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Verificación técnica vehicular obligatoria	07/02/2007	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
44	1.687	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de educación ambiental	29/06/2007	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
45	2506	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de creación de Ministerios	04/12/2007	No (derogada por el Art. 41 de la Ley Nº 4.013, BOCBA Nº 3807 del 07/12/2011)	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
46	2.553	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de criticidad	07/12/2007	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
47	2.548	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Promoción Especial de Protección Patrimonial	14/12/2007	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2548.ht ml
48	2838	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de la Edificación y de Habitaciones - Albergues transitorios (autorización por decreto del PE)	23/09/2008	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2838.html
49	2.628	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Agencia de Protección Ambiental	17/01/2008	Sí	www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/index.php
50	2935	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Modificatoria del marco regulatorio para el funcionamiento de los establecimientos residenciales de la CABA	09/01/2009	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2935.ht ml
51	3039	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de la Edificación - Espacio Mínimo	18/05/2009	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3039.ht ml
52	3056	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Modificación a la ley 2.548 de protección patrimonial	26/05/2009	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3056.html

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
53	3057	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Sistema de Estacionamientos Vecinales Subterráneos (SEV) - Creación -	28/05/2009	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3057.html
54	3131	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de Habilitaciones y Verificaciones - Modificación Transporte sustancias alimenticias	24/09/2009	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3131.html
55	3361	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Comercialización Bebidas Alcohólicas	01/02/2010	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3361.html
56	3399	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Procedimiento para el Otorgamiento de Permiso de Uso Precario de Inmuebles de Dominio Público y Privado - Regulación	03/02/2010	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3399.html
57	3263	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Derogación ley 1556. Ley de arbolado público urbano	06/04/2010	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3263.html
58	2010	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Ley de arbolado público	06/04/2010	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3263.html
59	3781	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de Habilitaciones y Ley Tarifaria - Modificación	05/07/2011	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3781.html
60	3947	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Derogación ley 2057 (artículo 10)	22/11/2011	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/
61	4067	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de Planeamiento Urbano-Distrito de Afectación. Zonificación	11/01/2012	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4067.html
62	4104	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Modificación al Código de Planeamiento	17/01/2012	Si	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4104.html
63	4066	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de Planeamiento Urbano-Catalogación de inmuebles	26/01/2012	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4066.html
64	4068	Ley CABA	Poder Legislativo CABA	Código de Planeamiento Urbano - Modificación	13/02/2012	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4068.html

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
5	1133	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 118	23/08/2001	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl118.html
6	1886	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 154	28/11/2001	Sí	http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/patogenicos/archivos/decretos/drl1886.pdf
7	919	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Creación de la DGHyP	31/07/2002	Sí	www.buenosaires.gob.ar
8	1352	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 123	08/11/2002	No	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl123.html
9	622	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 992	30/05/2003	Sí	-
10	572	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Veto parcial ley 1666	03/05/2005	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1666.html
11	706	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Modificación reglamentación ley 154	02/06/2005	Sí	http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/salud/gestionresiduos/archivos/dec_706_05.pdf
12	1512	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 1727	05/11/2005	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1727.html
13	1325	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 303	06/06/2006	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl303.html

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
14	1.501	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación a ley 1179	02/10/2006	No	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl179.html
15	639	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 1854	04/05/2007	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl1854.html#dec1
16	740	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 1540	30/05/2007	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl1540.html#dec1
17	1512	Decreto	Poder	Reglamentación ley 1727	05/11/2007	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
		CABA	Ejecutivo CABA				
18	2019	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 1884	10/12/2007	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/
19	2020	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación Ley Nº 2214	06/12/2007	Sí	www.buenosaires.gov.ar
20	138	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Designación de APA como máximo intérprete de normas ambientales	10/04/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
21	153	DECRETO CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación a ley 1179	26/03/2012	Si	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl1799a.html
22	222	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 123	18/05/2012	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl123.html
23	227	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	REGLAMENTACIÓN de la LEY Nº 3.057	22/05/2012	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl3057.html
24	712	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación a la ley 4040	28/12/2012	Sí	http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/apps/BO/front/documentos/boletines/2012/01/ley4040ax.pdf
25	760	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación ley 1854. Derogación parcial decreto 639	25/06/2008	Sí	http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl1854.html#dec2
26	222	Decreto CABA	Poder Ejecutivo CABA	Reglamentación a la ley 123	18/05/2012	Si	http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/apps/BO/front/documentos/boletines/2012/05/20120518.pdf

Resoluciones

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
1	1121	Resolución	MS y AS de la Nación	Habilitación y funcionamiento de establecimientos de salud mental	29/12/1956	Sí	www.buenosaires.gov.ar
2	4	Resolución	APRA	Conformación de la comisión asesora de expertos de monitoreo de calidad de aire de la CABA	31/01/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
3	5	Resolución	APRA	Aprobación de la estructura interna de la Agencia de Protección Ambiental (APrA)	01/02/2008	Sí	http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normabop09.ppt

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
4	8	Resolución	APRA	Aprobación del proyecto de sistematización de la normativa ambiental de la CABA	18/02/2008	Sí	http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php
5	10	Resolución	APRA	Modificación de la resolución N° 5	20/02/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
6	16	Resolución	APRA	Recomendación de cumplir Ley 1.799	05/03/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
7	17	Resolución	APRA	Conformación de la U.F.C.R.C.I	06/03/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
8	44	Resolución	APRA	Modificación del decreto 740/2007	17/03/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
9	50	Resolución	APRA	Conformación DUCHO	28/03/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
10	70	Resolución	APRA	Creación de cargos de coordinación en diversas reparticiones	15/04/2008	Sí	www.buenosaires.gov.ar
11	2385	Resolución	MS y AS de la Nación	Habilitación y funcionamiento de consultorios y gabinetes	No disponible	Sí	www.buenosaires.gov.ar

Disposiciones

Nº	Nº DE NORMA	TIPO	ORGANISMO EMISOR	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN Boletín Oficial	VIGENCIA	FUENTE
1	886	Disposición CABA	DGHyp	Habilitación de actividades en edificios construidos previos al Código de Edificación	11/07/2003	Sí	www.buenosaires.gov.ar
2	2319	Disposición	DGHyp	Modificación del circuito de administración de presentación de las solicitudes de habilitaciones	01/07/2005	Sí	http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php
3	5513	Disposición	DGHyp	Nuevos requisitos para quienes soliciten habilitación	13/08/2009	Sí	http://www.cpic.org.ar/pdf/Disposicion551309.pdf
4	117	Disposición	DGTALAPRA	Procedimiento para la tramitación y obtención del Certificado de Aptitud Ambiental.	14/06/2012	Si	http://www.cpau.org/media/EI EJERCICIO%20PROFESIONAL/Arquitectura/habilitaciones/2012/julio/DI-2012-117-DGTALAPRA.pdf

Anexo III. Otras reformas implementadas y en curso

Gestión del stock de trámites anteriores a 2011

De acuerdo con las normas vigentes, los comercios y emprendimientos a los que les corresponde una HS pueden comenzar a funcionar con la sola presentación del trámite. Así, ha sido frecuente en la conducta del usuario, la presentación de trámites que luego eran observados, pero cuyas observaciones no eran levantadas. Ello resultaba así, debido a que la norma les otorga la posibilidad de comenzar a funcionar de manera provisoria.

Esta característica del funcionamiento del sistema que se desprende de la normativa que lo regula se vio modificada por la nueva lógica en la tramitación de las HS implementada en las reformas del sistema de HP.

De este modo, una mejor gestión de ingreso de los trámites tiende a reducir los comercios que hacen del status provisorio de funcionamiento (sin plancheta definitiva emitida) la manera habitual de funcionar. Asimismo, reduce la tendencia a la acumulación de trámites observados que permanecen sin resolver por falta de acción del administrado.

No obstante, al presente, la AGC enfrenta la problemática del stock de expedientes antiguos que se han acumulado en años anteriores por distintas razones.

La AGC realizó un análisis del stock existente procurando identificar las principales causas por las cuales los expedientes han detenido su tramitación. Este último análisis arrojó al menos tres causas:

- (i) HS observadas (dada la posibilidad de funcionar sin habilitación definitiva) para las cuales el usuario no levantó las observaciones;
- (ii) habilitaciones vinculadas a actividades que cesaron, por lo cual el usuario perdió interés en la tramitación; y
- (iii) HS otorgadas para las cuales los usuarios no retiraron la plancheta. De hecho, en este caso se identificaron aproximadamente 7.000 HS concluidas que se encuentran a la espera de que el usuario retire la plancheta.

Las primeras acciones de la Agencia se orientaron a abordar el flujo de expedientes de manera de reducir la fuente de la acumulación. Con las distintas medidas adoptadas antes reseñadas, se estima que la acumulación de nuevos expedientes se reducirá. Con todo, más allá de eso, subsiste la costumbre de no retirar plancheta y de no informar los ceses de actividades. La AGC está elaborando lineamientos para abordar estas problemáticas. En particular, se planea realizar procesos graduales de notificación, de modo de poder dar conclusión a los trámites antiguos.

Comunicación institucional y preparación ante crisis

En 2011, se creó la Unidad de Prensa y Comunicación Institucional (UPYCI) con los siguientes objetivos:

- (1) Difundir la “responsabilidad social” de la Agencia, con sus actividades de Capacitación y Prevención;
- (2) Implementar una estrategia para soportar las crisis; y

(3) Difundir las operaciones con un trabajo más periodístico, enfocando en la noticia y aprovechando el contexto.

Para cumplir estos objetivos las principales herramientas usadas en cuanto a comunicación externa son: (a) Comunicación Directa; (b) Acciones de Prensa; (c) Redes Sociales; y (d) Páginas web de la AGC y de CABA. Con respecto a la estrategia de comunicación interna, las herramientas empleadas son: (a) Intranet; (b) Gacetillas Digitales; y (c) Carteleras.

Con esta estrategia, la AGC está logrando una mayor incidencia de apariciones positivas en los medios.

Asimismo, para afrontar situaciones críticas de alto impacto, la AGC elaboró e implementó en 2011 el Proyecto Gestión de Crisis, mediante el cual se conformó el Comité de Crisis. Su principal objetivo es desarrollar un protocolo de acción rápida que permita tomar conocimiento, en forma inmediata y certera, de aspectos críticos de un evento inesperado que puede desembocar en una crisis para la AGC y para el GCABA. El proyecto establece roles y medidas de acción para los miembros involucrados con el fin de asegurar la documentación disponible, obtener información desde el lugar del evento, procesar objetivamente los hechos y activar la comunicación coordinada con actores relevantes del resto del GCABA y Nacionales, como la prensa y diversos medios de comunicación.

La nueva estrategia fue puesta a prueba con un importante derrumbe producido en noviembre de 2011 a las 19:30 horas. A las 20:20 horas, el Comité ya se encontraba reunido y a las 22:10 horas ya se contaba con toda la información para la toma de decisiones.

Plan de Relevamiento y Regularización de Actividades Comerciales (PRRAC)

El PRRAC es un sistema que integra información sobre las actividades comerciales de distintas áreas del GCABA en un único módulo de consulta, administrando la información de manera unificada por cada parcela de la Ciudad. Así, se identifica y clasifica la actividad comercial por zona, densidad y niveles de criticidad según la actividad económica desarrollada. Entre las herramientas que integran el PRRAC, cabe mencionar el Mapa de Densidad Comercial CABA, el Mapa de Usos Comerciales CABA y la Concentración de talleres textiles en edificios.

El PRRAC contribuye a una mejor planificación de las inspecciones y operativos conjuntos. Cabe señalar, que las actividades desarrolladas implican la coordinación con otros organismos oficiales, como la AGIP, la Subsecretaría de Trabajo de la CABA, la Policía Metropolitana, la Policía Federal Argentina, la Dirección Nacional de Migraciones y organismos del ámbito judicial, entre otros organismos. Las operaciones conjuntas realizadas han permitido, por ejemplo, identificar actividades comerciales de riesgo sin la debida habilitación.

Proyectos en desarrollo

Además de las acciones reseñadas previamente, la AGC ha abordado un conjunto de proyectos orientados al mejoramiento de la gestión y cumplimiento de los objetivos institucionales.

- **Tablero de Control de la AGC y Evaluación de Desempeño** [en elaboración]: implementación de un Tablero de Control que, tomando entre otros insumos las metas del Plan Operativo Anual y Plan Estratégico Anual, permite el monitoreo de los principales indicadores de gestión de las distintas áreas de la AGC, asociando a su ejecución el pago de premios a partir de convenios de desempeño.
- **Ventanilla Única**: proyecto que busca brindarle al usuario una sola boca de inicio de los trámites de HP que articule el accionar de los distintos organismos involucrados (AGC, Agencia de Protección Ambiental –APrA–, DG de Registro de Obras y Construcciones (DGROC) y DG de Interpretación Urbanística (DGIUR). Al presente, se ha avanzado en instalar una ventanilla de APrA en la sede de la AGC, para asesorar al usuario sobre cómo iniciar el trámite de Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) en el mismo lugar que realiza el trámite de HP.
- **Adecuación de normativa crítica** para el funcionamiento comercial en la Ciudad [ejecución permanente]: desde la UCG, en diversos proyectos, se impulsó la adecuación de normativas en referencia al funcionamiento de distintas actividades, como ser: natatorios, hogares, panaderías y universidades.
- **Matriz de Criticidad** [en elaboración]: implementación de una matriz de criticidad que, en función de la identificación de distintas variables ponderadas que se aplican sobre el universo de locales, permite establecer rangos de prioridad para la programación de distintos objetivos a ser inspeccionados, estandarizando y normalizando el proceso de programación.
- **Móvil Barrial para el Control de Obras** [ejecutado]: instalación de una oficina móvil en puntos neurálgicos de determinados barrios porteños, para:
 - Informar sobre las obras en construcción en esos barrios por medio de 2 administrativos de DGFyCO;
 - Asesorar sobre las actividades de la AGC; y
 - Desarrollar respuestas rápidas a las denuncias por obras de los vecinos.
- **SICoP (Sistema Inteligente de Conteo de Personas)** [en elaboración]: instalación de cámaras en locales de la nocturnidad, que, a partir del conteo de personas que ingresan y egresan de cada local, arrojan alertas ante situaciones de exceso de capacidad.

Anexo IV. Descripción de pasos administrativos, costos y tiempos para una HP en la CABA

VÍA FORMAL (PARTICIPACIÓN DEL INTERESADO)	VÍA INTERNA (SIN PARTICIPACIÓN DEL INTERESADO)	OBSERVACIONES/ ENTIDAD, ORGANISMO O SUBORGANISMO INTERVINIENTE	INDICADORES			NIVEL
			CRONOGRAMA		COSTO (PESOS ARGENTINOS)	
			T.O.	T.R.		
DECISIÓN INSTITUCIONAL; ESTRUCTURACIÓN; REDACCIÓN DE DOCUMENTACIÓN ³¹		INVERSOR				NIVEL PRIVADO
REGISTRO Y HABILITACIÓN DE EMPENDIMIENTO						
Registro de Usuario		Página web AGC CABA	Automático		Gratuito	
Determinación del rubro de habilitación correspondiente al emprendimiento		Asesor virtual de habilitaciones- En línea	Automático		Gratuito	
Consulta de áreas donde está permitido realizar la actividad comercial elegida (según sea habilitación simple, simple con plano o especial)		Nomenclador de zonificación- En línea	Automático		Gratuito	
	HABILITACIÓN SIMPLE	<ul style="list-style-type: none"> • SUPERFICIE < 500 M² (SIN PLANO) 	7 a 10 días (24 horas si es con carácter urgente)			
		<ul style="list-style-type: none"> • SUPERFICIE > 500 M² (CON PLANO) 	9 a 15 días			
	HABILITACIÓN C/ INSPECCIÓN PREVIA	<ul style="list-style-type: none"> • ACTIVIDADES CRÍTICAS • INSPECCIÓN PREVIA PARA SUPERFICIE CUBIERTA DE HASTA 100M² 	9 a 15 días 30 días			
	SOLICITUD DE HABILITACIÓN	DGHYP	Automática		Gratuito	

³¹ Hasta el año 2008, era necesario constituir una persona jurídica para poder solicitar habilitaciones. Actualmente, este trámite lo pueden realizar también personas físicas. Sin perjuicio de ello, incluimos al final de este cuadro el procedimiento a seguir para la constitución de una persona jurídica.

INICIO DE HABILITACIÓN EN LÍNEA								
Boleta ABL							Gratuito	
Características de conformación del local								
Ingreso de trámites obligatorios por tipo de trámite (pdf)								
Dato del(os) titular(es) que realiza(n) el trámite								
Encomienda del consejo profesional								
Testimonio certificado por escribano ³²								
OTORGAMIENTO DE TURNO PARA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN ANTE DGHyP							Gratuito	
PARA PERSONAS FÍSICAS								
Inscripción al AFIP (número de CUIT)								
Inscripción en el impuesto a los ingresos brutos o constancia de su exención y constancia del último pago efectuado								
Acreditación de derecho a ocupación del inmueble								
DNI								
PARA PERSONAS JURÍDICAS								
SOCIEDADES DE HECHO: DNI de cada socio; CUIT de cada socio; CUIT de la sociedad; Inscripción en Ingresos Brutos de la Sociedad; Último pago								
SRL: Contrato social inscripto; CUIT de la sociedad; Inscripción en Ingresos Brutos de la sociedad; Último pago								
SA: Contrato social y sus modificaciones; CUIT de la sociedad; inscripción en Ingresos Brutos; Último								

³² "El interesado deberá recurrir a un Escribano Público de la Ciudad de Buenos Aires, quien certificará el cumplimiento de los requisitos documentales e impositivos correspondientes. Luego elevará a escritura pública la solicitud de habilitación, verificando en dicho acto la inscripción en el impuesto a los Ingresos Brutos del solicitante, inscripción ante la AFIP, el instrumento que le otorgue el derecho a ocupar legítimamente el local (contrato de locación, título de propiedad, etc.) y demás recaudos legales establecidos en la actual reglamentación de habilitaciones (Decreto 93/SSEGU/2006)".

<ul style="list-style-type: none"> ● PUBLICACIÓN DE EDICTOS SOCIETARIOS EN EL BOLETÍN OFICIAL ● DEPÓSITO DEL CAPITAL INICIAL EN EL BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA ● ACREDITACIÓN INTEGRACIÓN APORTES ● GARANTÍA DIRECTORES/ ADMINISTRADORES 				7	1.200 pesos argentinos	NIVEL NACIONAL
				1	30 pesos argentinos	
				1	60 pesos argentinos	
				1	200 pesos argentinos	

Anexo V. Base de datos

Cuadro 12. Información contenida en las bases de OEDE

Base	Frecuencia	Sectores	VARIABLES DE INTERÉS
Base de dinámica empresarial	Anual	1) Industria 2) Comercio 3) Servicios	- Cantidad de empresas que abren por sector - Cantidad total de empresas por sector
Base de dinámica del empleo formal	Trimestral	1) Agricultura y ganadería - 2) Silvicultura, extracción de madera - 3) Pesca y actividades relacionadas con la pesca - 5) Extracción de petróleo crudo y gas natural - 6) Extracción de minerales metalíferos - 7) Explotación de otras minas y canteras - 8) Alimentos - 9) Tabaco - 10) Productos textiles - 11) Confecciones - 12) Calzado y cuero - 13) Madera - 14) Papel - 15) Edición e impresión - 16) Productos de petróleo - 17) Productos químicos - 18) Productos de caucho y plástico - 19) Otros minerales no metálicos - 20) Metales comunes - 21) Otros productos de metal - 22) Maquinaria y equipo - 23) Maquinaria de oficina - 24) Aparatos eléctricos - 25) Muebles - 30) Reciclamiento de desperdicios y desechos - 27) Automotores - 28) Otros equipo de transporte - 29) Muebles - 30) Reciclamiento de desperdicios y desechos - 31) Electricidad, gas y agua - 32) Captación, depuración y distribución de agua - 33) Construcción - 34) Vta. y reparación de vehículos - 35) Comercio al por mayor - 36) Comercio al por menor - 37) Servicios de hostelería y restaurantes - 38) Transporte ferroviario y automotor y por tuberías - 39) Transporte marítimo y fluvial - 40) Transporte aéreo de cargas y de pasajeros - 41) Manipulación de carga, almacenamiento y depósito - 42) Telecomunicaciones y correos - 43) Intermediación financiera y otros servicios financieros - 44) Seguros - 45) Servicios auxiliares a la actividad financiera - 46) Servicios inmobiliarios - 47) Alquiler de equipo de transporte y de maquinaria - 48) Actividades de informática - 49) Investigación y desarrollo - 50) Servicios jurídicos, contables y otros servicios a empresas - 51) Agencias de empleo temporario - 52) Enseñanza - 53) Servicios sociales y de salud - 54) Eliminación de desperdicios - 55) Servicios de organizaciones empresariales - 56) Servicios culturales, deportivos y de esparcimiento - 57) Servicios n.c.p.	- Cantidad de empleados formales por sector

Fuente: CIPPEC sobre la base del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), año 2011.

Anexo VI. Análisis adicional de robustez

Cuadro 13. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales, para toda la muestra y por sector, controlando por tamaño relativo del sector

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Todos	Industria	Servicios	Comercio
Efecto Contemporáneo				
Variable ficticia para CABA a partir del 2009 (Reforma)	0,008 (0,031)	-0,093* (0,046)	0,024 (0,032)	0,127*** (0,040)
Ratio cant. empleo/ cant. Firmas, por sector	-31,849*** (9,508)	-25,671* (13,781)	-260,084*** (36,839)	-131,439*** (41,311)
Constante	5,222*** (0,025)	4,178*** (0,054)	5,530*** (0,030)	5,959*** (0,032)
Efecto Rezago				
Rezago "Reforma"	0,035 (0,031)	-0,024 (0,047)	0,086*** (0,029)	0,063* (0,035)
Empleo/ Empresas por sector	-29,654*** (10,012)	-23,122 (15,102)	-280,890*** (34,229)	-146,170*** (40,434)
Constante	5,488*** (0,115)	4,590*** (0,297)	6,982*** (0,182)	6,954*** (0,283)
Observaciones en A)	1.200	400	400	400
Observaciones en B)	1.175	375	375	375
Número de sectores-provincia	75	25	25	25
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. La variable Ratio se define como la cantidad de empleados sobre la cantidad de empresas para cada sector y provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1
Fuente: CIPPEC (2013).

Cuadro 14. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación neta de empleos formales, para toda la muestra y por sector, controlando por tamaño relativo del sector

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Todos	Industria	Servicios	Comercio
Efecto Contemporáneo				
Variable ficticia para CABA a partir del 2009 (Reforma)	-0,023*** (0,006)	-0,034*** (0,010)	-0,016* (0,008)	-0,021* (0,009)
Ratio cant. empleo/ cant. Firmas, por sector	7,119*** (1,591)	7,186** (2,854)	9,613 (17,495)	15,176 (13,827)
Constante	0,012 (0,021)	-0,084 (0,055)	0,030 (0,090)	0,019 (0,094)
Efecto Rezago				
Rezago “reforma”	-0,021*** (0,007)	-0,042*** (0,015)	0,001 (0,005)	-0,022* (0,008)
Ratio cant. empleo/ cant. Firmas, por sector	7,103*** (1.598)	7,153** (2.855)	9,519 (17.553)	15,034 (13.790)
Constante	0,012 (0,021)	-0,084 (0,055)	0,031 (0,090)	0,020 (0,093)
Observaciones en A)	1.200	400	400	400
Observaciones en B)	1.175	375	375	375
Número de sectores-provincia	75	25	25	25
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. La variable Ratio se define como la cantidad de empleados sobre la cantidad de empresas para cada sector y provincia. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Fuente: CIPPEC (2013).

Cuadro 15. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación de nuevas empresas formales, para toda la muestra y por sector. Grupo de Control PBA y GBA

	(1)	(2)
	Todos	Servicio y Comercio
Variable ficticia para CABA a partir del 2009 (Reforma)	0,114***	0,150**
	(0,001)	(0,032)
Constante	7,739***	8,159***
	(0,028)	(0,027)
Observaciones	144	96
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Se agrupó Comercio y Servicios para disponer de un mayor número de observaciones al estimar la regresión. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Fuente: CIPPEC (2013).

Cuadro 16. DiD (Efectos fijos) – Efecto de la reforma sobre la creación neta de empleos formales, para toda la muestra y por sector, controlando por tamaño relativo del sector. Grupo de Control PBA y GBA.

	(1)	(2)
	Todos	Servicio y Comercio
Variable ficticia para CABA a partir del 2009 (Reforma)	-0,017**	-0,014*
	(0,002)	(0,002)
Constante	0,079***	0,103***
	(0,005)	(0,008)
Observaciones	144	96
Efecto fijo por año	SÍ	SÍ
Tendencia espec. por provincia y sector	SÍ	SÍ

Nota: La variable de resultado es el logaritmo de la cantidad de nuevas firmas. El tratamiento se define igual a uno para la CABA y a partir del año 2009. Todas las regresiones se hicieron controlando por efectos fijos por año y tendencias determinísticas por provincia y sector. El método de estimación es Efectos Fijos por sector y provincia, definidos para cada año en el período 1996–2011. Los errores estándar se encuentran clusterizados a nivel de provincia. Se agrupó Comercio y Servicios para disponer de un mayor número de observaciones al estimar la regresión. Los asteriscos representan el nivel de significancia de los coeficientes: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Fuente: CIPPEC (2013).

Anexo VII. Tareas realizadas

Este anexo presenta una crónica de las actividades llevadas a cabo para la implementación del proyecto desde su inicio en el mes de marzo de 2012 hasta su conclusión en diciembre de 2012. Al final de la crónica se incluye el listado de funcionarios públicos del SHP entrevistados.

Primero, se identificaron las agencias relevantes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) y se confeccionó el **organigrama** de lo que se ha llamado Sistema de Habilitaciones y Permisos (SHP) de la CABA. El mismo se presenta en el diagrama 3 del anexo I de este documento.

Segundo, en base a este organigrama, se coordinó la realización de **entrevistas semi-estructuradas** con los principales funcionarios del SHP del GCABA. En total se contactó a veinte **(20) funcionarios clave**, entre Directores Generales, Coordinadores y Jefes de Áreas. En algunos casos, fueron visitados o consultados en más de una oportunidad. El listado completo se presenta en el cuadro 16 al final de este anexo, incluyendo las fechas en que fueron entrevistados.

En particular, en el mes de mayo, CIPPEC inició la realización de las entrevistas comenzando por la Dirección General de Promoción de Inversiones (DGPI), a cargo de Damián Specter, que en 2009 promovió y obtuvo el financiamiento necesario para comenzar con las reformas analizadas. Seguidamente se organizó una entrevista con el Director de la Agencia Gubernamental de Control (AGC), Javier Ibáñez, que había sido designado en 2010 para liderar el proceso de transformación de la agencia e impulsar la adaptación de las reformas al SHP en su conjunto³⁴. Posteriormente se coordinaron las entrevistas con los actores clave dentro de la AGC y las otras agencias del SHP. En algunos casos, las reuniones dieron origen a la solicitud de información y material por parte de IGyDP, por lo cual se hizo un seguimiento posterior y/o se concretaron reuniones adicionales. Por ello, las reuniones se desarrollaron desde el comienzo del proyecto hasta su finalización en diciembre de 2012.

Tercero, se realizó un relevamiento en profundidad de la normativa que regula el SHP de la CABA, y se confeccionó un **inventario** de las leyes, normas y decretos existentes. Asimismo, a partir del análisis detallado de la normativa, se confeccionó una secuencia de **pasos administrativos, tiempos y costos formales** requeridos para realizar trámites de HP en la CABA (provistos en los anexos II y IV).

Cuarto, se estimaron los **costos informales** asociados a los trámites de HP, aplicando la metodología del “**Mystery Shopper**” (MS). Para seguir esta técnica se simuló el interés de establecer una inversión típica en la CABA, contactando a diez (10) empresas de gestoría de trámites. En base a la simulación, se cuantifican los costos informales para la aceleración u obtención de la HP.

Quinto, se siguió la metodología de *Doing Business* del Banco Mundial (2009), para lo cual se construyeron **indicadores económicos** de pasos administrativos, tiempos y costos formales e informales. Los resultados fueron analizados en comparación con el desempeño de otras ciudades y en relación al desempeño previo a la reforma presentado en un estudio del BID (2009).

Las tareas mencionadas hasta aquí, permitieron realizar el **análisis cualitativo** del impacto de la reforma del SHP de la CABA, comprendido por el análisis (a) normativo; (b) institucional (procesos y actividades); y (c) económico (productos).

³⁴ Ver sección 2.4, Economía Política de la Reforma.

En paralelo a las tareas antes mencionadas, se trabajó en el **análisis cuantitativo** del impacto de la reforma del SHP sobre la creación de empresas y empleo, comenzando por una revisión en profundidad de datos de empleo y empresas formales de las bases públicas del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina (MTEySS) y los estudios empíricos.

Primero, se construyó una base de datos de panel de empleo y empresas formales a partir de las bases públicas del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina (MTEySS).

Segundo, se realizaron estadísticas sumarias y se sometió a prueba el supuesto de identificación para poder aplicar el método econométrico semi-experimental de **Diferencia-en-Diferencias (DiD)**.

Tercero, se utilizó el DiD para estimar el impacto de la reforma sobre la creación de nuevas firmas y empleo formal en la CABA. Asimismo, se analizó la posible existencia de efectos heterogéneos entre los distintos sectores de la economía de la CABA (servicios, comercio e industria).

Cuarto, se analizó la robustez de los resultados hallados a partir de una serie de estimaciones adicionales. En primer lugar, se siguieron las recomendaciones planteadas en el taller de presentación del 6 de diciembre de 2012, para lo cual se incluyó como variable de control una variable representante del tamaño promedio de las empresas por sector y un grupo de control más restringido. En segundo lugar, se evaluó la presencia de posibles efectos “derrame” de la reforma del SHP a regiones cercanas a la CABA. Finalmente, se simuló el caso hipotético de la implementación de la reforma en otras provincias o regiones, en particular el Gran Buenos Aires (GBA) y el resto de la provincia de Buenos Aires (PBA).

Cabe mencionar que en el mes de agosto, IGYDP presentó un informe parcial por el cual se recibieron comentarios de los tutores Ana Basco y Francisco Mejía. Asimismo, el 6 de diciembre de 2012, se presentaron los resultados preliminares del estudio en el taller realizado en las oficinas del BID en Buenos Aires, donde IGYDP recibió comentarios y sugerencias adicionales que se intentó incorporar en este informe final.

Por último, una vez que se contó con los resultados de los análisis cualitativo y cuantitativo y se consideraron los comentarios aportados por el comité de MIRA, se elaboraron las conclusiones sobre el impacto que tuvieron las reformas al SHP en la generación de nuevos emprendimientos productivos y el fortalecimiento institucional del GCABA.

Cuadro 17. Listado de entrevistas realizadas

Nombre	Cargo / Organismo	Fecha
Damián Specter	Centro de Atención al Inversor (CAI), Dirección General de Promoción de Inversiones (DGPI), Ministerio de Desarrollo Económico (MDE)	02-May-2011 20-Sept 05-Dic
Javier Ibáñez	Director de la Agencia Gubernamental de Control (AGC)	27-Jun 12-Sept 07-Dic
Oswaldo Alonso	Unidad de Sistemas de Información y Procesos – AGC	13-Jul
Hernán Moureli	Agencia Gubernamental de Control (AGC)	13-Jul
Juan Pablo Becerra	Unidad de Coordinación General de la AGC	16-Jul
Norberto Cassano	Departamento de Esparcimiento de la Dirección de Habilitaciones Especiales (AGC)	16-Jul
Manuel Sandberg Haedo	Director General de la DG de Habilitaciones y Permisos (DGHyP) de la AGC	17-Jul
Soledad Romano	Coordinación de Evaluación de la Información, en Unidad de Gestión de la Información y Coordinación Operativa (UGIyCO) de la AGC	23-Jul
Silvina Galarza	Unidad de Coordinación General, AGC	23-Jul 06-Ago
Fernando Rodeles	Comunicación y Relaciones Institucionales, AGC	23-Jul
Eduardo Fernández	Coordinación de Habilitaciones Simples, AGC	06-Ago
Rubén Procopio	Dirección de Habilitaciones Especiales	06-Ago
Héctor Lostri	Planeamiento Urbano DGROC	20-Sept
Osmar Alza	Jefatura de Gabinete AGC	02-Oct
Luciano Casiraghi	Agencia de Protección Ambiental (APrA)	14-Nov
Juan Castex	Dirección General de Evaluación Técnica (DGET)	14-Nov 29-Nov
Luciano Corbella	Dirección General de Técnica, Administrativa y Legal (DGTAL)	14-Nov 29-Nov
Fernando Álvarez de Celis	Dirección General de Planeamiento (DGPLAN)	29-Nov
Ramón Antonio Ledesma	Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR)	29-Nov
Mariano Pérez	Consultor AGC. Especialista en sistemas de gestión organizacional a cargo de la implementación de acciones para la mejora de la competitividad en la AGC	May-Dic 2012

Cuadro 18. Listado de reuniones durante la Misión del BID en Buenos Aires, 5 y 7 de diciembre de 2012

Nombre	Cargo / Organismo	Fecha
Damián Specter	Centro de Atención al Inversor (CAI), Dirección General de Promoción de Inversiones (DGPI), Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires	05-Dic-2012
Virginia Muruzabal	Coordinadora Cooperación Internacional, DGPI	05-Dic-2012
María Laura Fraternali	Coordinadora de Radicación de Inversiones, DGPI	05-Dic-2012
Javier Ibáñez	Ex Director de la Agencia Gubernamental de Control (AGC)	07-Dic-2012
Mariano Pérez	Consultor AGC. Especialista en sistemas de gestión organizacional a cargo de la implementación de acciones para la mejora de la competitividad en la AGC	07-Dic-2012

Acerca de los autores

Lucio Castro es director del Programa Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Es candidato a doctor en Economía, Universidad de Sussex, Reino Unido. Magíster del Programa en Políticas Económicas, Universidad de Columbia, Nueva York. Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL). Fue jefe del Área de Finanzas Públicas y economista *senior* en el Área de Comercio Internacional en la firma Maxwell Stamp PLC, en Londres. Fue responsable de análisis macroeconómico y diseño del portafolio macro de inversiones bursátiles de Mercados Emergentes en Morley Fund Management en Londres. Trabajó en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias sobre economía internacional. Profesor de la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF), de la Universidad de San Andrés (UdeSA), de FLACSO y de la Universidad Católica Argentina (UCA). Ganador del premio JCI TOYP Argentina 2010 por Liderazgo y Logros Académicos de la Cámara Argentina de Comercio.

Paula Szenkman es coordinadora del Programa Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata a magíster en Economía en la Universidad de San Andrés (UdeSA). Posgrado en Agronegocios, UBA. Fue analista de mercados externos y economía internacional en la Fundación Export.Ar; participó de proyectos de planeamiento estratégico provinciales; fue asistente de investigación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la Organización de Estados Americanos, y asistente en temas de coyuntura económica del Ministro del Interior (2004-2007), entre otras experiencias de investigación y consultoría en el sector privado, público y no gubernamental. Fue becada por el gobierno japonés (JICA) para cursar el programa Foreign Trade Development en Japón.

Diego Jorrat es consultor externo del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo. Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Candidato a Magíster en Economía de la Universidad de San Andrés. Se desempeñó como consultor externo del Banco Mundial en temas de educación, fue investigador visitante de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y asistente de investigación del Consejo de Investigación de la UNT, entre otras experiencias de investigación académica y consultoría.

El Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo (IGyDP) de CIPPEC promueve políticas integrales con énfasis en la oferta productiva para contribuir a diseñar una **estrategia de integración global y desarrollo productivo de largo plazo**. Para ello, considera a la inversión y la innovación pilares para la concreción de un salto productivo sustentable en el largo plazo.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Para citar este documento: Castro, L., Szenkman, P. y Jorrat, D. (septiembre de 2013). Evaluación de impacto de programas públicos de financiamiento sobre la innovación y la productividad. El caso de los Servicios de Software e Informáticos de la Argentina. *Documento de Trabajo N°114*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.