

PREMIO A LAS BUENAS PRÁCTICAS
GUBERNAMENTALES

AÑO 2006

TÍTULO
MUNLIMAEXPRESS: LICENCIA YA

CATEGORÍA
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

INSTITUCIÓN POSTULANTE
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

CARÁCTER MUNICIPAL

INDICE

A. RESUMEN EJECUTIVO

- I. BENEFICIO PARA LA CIUDADADNIA
- II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA A ENCARAR
- III. DESCRIPCIÓN DE LA BUENA PRACTICA
- IV. IMPACTO ALCANZADO
- V. PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS

B. EXPLICACIÓN DE LA BUENA PRACTICA

1. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 Algunas Características Económicas de Lima Metropolitana
- 1.2 Las Barreras Burocráticas y la Informalidad
- 1.3 Las Barreras Burocráticas y la productividad
- 1.4 La Simplificación de Tramites y los Objetivos Nacionales

2. IMPORTANCIA DE ELIMINAR LAS BARRERAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

3. DESCRIPCIÓN DE LA BPG MUNLIMAEXPRESS-LICENCIA ¡YA!

3.1 Antecedentes

3.2 Etapas del Proyecto

- 3.2.1 Diagnostico y Validación
- 3.2.2 Propuesta de Reforma
- 3.2.3 Implementación de la Reforma
- 3.2.4 Monitoreo y Mejora Continua

4. Plazos

5. Equipo Ejecutor y Aliados

C. IMPACTO LOGRADO POR LA BPG

1. SITUACIÓN PREVIA
2. MEJORAS OBTENIDAS
3. REPLICABILIDAD DE LA BUENA PRACTICA
4. LECCIONES APRENDIDAS

ANEXOS

RESUMEN EJECUTIVO

MUNLIMAEXPRESS: LICENCIA ¡YA!

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

DEPARTAMENTO: LIMA

PROVINCIA: LIMA

1. Beneficios para la ciudadanía

La reforma del proceso de autorización municipal de funcionamiento en la municipalidad metropolitana de Lima (MUNLIMA EXPRESS) se orienta a generar un ambiente adecuado para los negocios e inversión privada en el mercado de Lima, buscando la replicabilidad en otras municipalidades.

MUNDIMAEXPRESS, en los tres primeros meses que tiene en ejecución, ha logrado dinamizar la actividad empresarial y económica de la Ciudad promoviendo la formalización de los negocios e incentivando la inversión privada, lo cual se puede observar en las más de dos mil licencias de funcionamiento emitidas en este primer trimestre.

Se ha logrado reducir notablemente los costos, el tiempo empleado por la ciudadanía en la gestión de los trámites, los pasos y requisitos exigidos. Se ha mejorado la calidad de atención a través de la profesionalización y capacitación del personal vinculado al proceso. Asimismo, se ha reducido las posibilidades de corrupción y se ha eliminado los costos adicionales que significaban para los vecinos el pago a los tramitadores. Cabe señalar que se ha logrado una relación ágil con el ciudadano, pues es valorado como agente promotor del cambio.

2. Descripción del problema a encarar

Los sobre costos de las barreras burocráticas no sólo desperdician recursos, sino que frenan la iniciativa privada, limitan el ajuste de los formales al cambio de condiciones económicas e impiden a los informales

desarrollarse y acceder al mercado formal. Es pertinente mencionar que según el Instituto Catastral de Lima (ICL), en el Cercado de Lima existen 58, 188 unidades catastrales con actividad, de las cuales solo 13, 900 cuentan con licencia de funcionamiento; es decir existe un grado de informalidad del 76% lo que implica un gran desafío para la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Del análisis de los componentes que forman parte del proceso de Autorización Municipal de Funcionamiento, se detectó que los procedimientos son complejos, costosos, poco transparentes, sin base legal clara, faltos de integración y coordinación y sobre todo que no muestran una tenencia definida a la racionalidad, muy por el contrario cada vez muestran mayores distorsiones que están lejos de fomentar la formalización y la inversión privada.

Durante el minucioso análisis de las diferentes etapas y procedimientos del Proceso de Autorización Municipal de funcionamiento, se han identificado los siguientes problemas:

- Deficiencias en los sistemas de información y comunicación al ciudadano.
- Deficiente infraestructura para la atención al público y soporte informático inadecuado.
- Normas jurídicas demasiado dispersas y confusas
- Desfase del índice de usos y zonificación no aplicable a la realidad.
- Existencia de requisitos sin sustento jurídico, de difícil y costosas obtención.
- Igualdad de procedimientos para todos los negocios, sin considerar giro escala y ubicación.
- Concentración de las facultades de aprobación en un solo funcionario, lo que agrava aún más la lentitud del proceso.
- Excesiva rotación del personal y limitada capacitación

3. Descripción de la Buena Practica

Durante la primera parte del año 2004, la Municipalidad Metropolitana de Lima y el servicio de Asesoría sobre inversión Extranjera(FIAS), desarrollaron un estudio que denominaron “ Barreras Administrativas Municipales a la Inversión”, el mismo que abarcó el ámbito de la municipalidad de Lima y 5 municipios distritales más. El estudio identificó a los trámites vinculados a las autorizaciones municipales de funcionamiento y otros vinculados al desarrollo urbano, como verdaderos desincentivos a la inversión y generadores de la informalidad.

Con el objetivo de promover la inversión privada y la formalización empresarial, el Alcalde de Lima, Dr. Luis Castañeda Lossio, escribe en julio del año 2004 un acuerdo con la Corporación financiera Internacional (IFC) y el servicio de Asesoría sobre inversión Extranjera (FIAS) del Banco Mundial, para la simplificación de tramites administrativos municipales, que luego puedan replicarse en distintos Municipios de la Capital y otras ciudades del Perú.

En el mes de Diciembre de ese mismo año, se instaló la secretaría técnica para elaborar la propuesta e implementar la Reforma del proceso de autorización municipal de funcionamiento en la Municipalidad Metropolitana de Lima, en función de los intereses y necesidades del usuario. El proyecto para la reforma consta de 4 etapas:

- 1. Diagnóstico y Validación:** Diagnóstico sobre las barreras burocráticas como la mediación y análisis de los pasos, requisitos, tiempo y costos; análisis y valoración del sistema de manejo de trámites, análisis de la normatividad, zonificación e índice de usos.
- 2. formulación de la propuesta:** Incluye la simplificación del flujo de trámites, la reducción de requisitos, costos y tiempos para el empresario, normatividad clara y acorde con la realidad, realización

de talleres, diseño de módulos de orientación y ventanilla única. Comprende mecanismos de información, programas de capacitación para el personal; se propone la necesidad de desarrollar un sistema informático que permita gestionar el proceso.

3. Implementación de la Propuesta: Comprende la capacitación a los funcionarios Municipales, ejecución de pruebas de simulación del nuevo proceso, realización de talleres para detectar problemas aprobación de la formativa y construcción del nuevo manual de procedimientos. Incluye el desarrollo del sistema informático “MUNLIMAEXPRESS” – SISLIC, diseño de mecanismos de difusión, de nuevos formularios, implantación de módulo modernizado de atención (con turnomático), modificación de la zonificación e índice de usos, aplicación de tasas diferenciadas y de inspección única.

4. Monitoreo y mejora continua: Tiene como objetivo buscar la mejora continua de la reforma y evita las distorsiones y el retroceso en los factores claves para evitar que en el tiempo, las fuerzas invisibles de la burocracia pública hagan perder los logros obtenidos. Para ello, se aplicarán indicadores de seguimiento y monitoreo al proceso, y se capacitará constantemente a los funcionarios.

Para asegurar la sostenibilidad del proceso, se ha constituido un comité público privado con la participación de la CONFIED, Cámara de Comercio de Lima, comerciantes del Cercado y el IFC.

A partir del 05 de enero del 2006, entró e marcha la aplicación de la reforma, habiéndose logrado efectivos resultados para beneficio de la ciudadanía.

4. Impacto alcanzado

Se ha logrado una relación ágil con el ciudadano, pues es considerado y valorado como agente promotor del cambio. Es decir, se observa un cambio de actitud que ha mejorado las relaciones Estado –Sociedad.

Los principales indicadores que muestran la efectividad de la Reforma para beneficiar a la ciudadanía son los siguientes:

- Se ha reducido el número de días para obtener la licencia de funcionamiento y autorización de aviso publicitario de **296 días a 2 días.**
- Los requisitos se han simplificado de **33 a sólo 5.**
- Las visitas que tenía que realizar el ciudadano se han reducido **de 11 a 1 visitas**, pues la licencia se le envía por correo.
- El número de inspecciones se redujo de **5** (en promedio) a **1** (multipropósito).
- Los pasos que comprende el proceso de trámite de licencia de funcionamiento se redujeron de **160 a 29,27 y 22**, dependiendo del caso.
- Ahorro de costos para el empresario de **14.4% hasta un 58.8%.**
- Mayor facilidad para el ciudadano de acceder a información (portal web, cartillas, gigantografías, promotores) y de aportar sugerencias(portal web, buzón de sugerencias).
- Mayor grado de satisfacción de los ciudadanos por la Reforma, que incluye mejor calidad de atención (**disminución de quejas en 99%**).
- Incrementó promedio mensual de **392%** de las licencias emitidas.

El nuevo proceso empezó a operar el 5 de enero del 2006, habiéndose, emitido al 31 de marzo **2,011** Licencias de Funcionamiento en el primer trimestre, superando la cifra total del año 2005 (**1, 632**), lo que demuestra la efectividad de la aplicación de la reforma para promover la formalización y atraer la inversión privada.

Es pertinente mencionar que la municipalidad Metropolitana de Lima está liderando la mesa de trabajo de simplificación administrativa y facilitación en el programa Ciudad Productiva de Gamarra, y ha sido

invitada a participar en similar programa en el distrito de Los Olivos, empezando, por ende, la replicabilidad de la reforma implementada en su jurisdicción.

5. Principales actores involucrados

Los principales actores involucrados en el proyecto de la Reforma en el proyecto fueron:

- Dr. Luis Castañeda Lossio, Alcalde de Lima, quien con su firme decisión y apoyo lidero este proceso de reforma.
- Ing. Ángel Pérez Rodas, Gerente Municipal.
- Mag. Jaime Alva Arroyo, Gerente de desarrollo empresarial, contraparte municipal en el Acuerdo con el IFC y el FIAS.
- IFC y FIAS (Banco mundial)brindaron apoyo con la asistencia técnica
- Secretaria Técnica, responsable de desarrollar los estudios
- Funcionarios de la sub. Gerencia de Defensa Civil.
- Grupo de la sub. Gerencia Informática, responsables de diseñar el sistema informático (SISLIC).
- Consultora Málaga & Web, brindó apoyo en la fase de implementación
- Empresa del Cercado de Lima

6. Datos de la persona contacto

Mag. Jaime Alva Arroyo, gerente de desarrollo Empresarial

E-mail: jalva@munlima.gob.pe

Teléfono: 315-1544/ 937-1631

Fax: 315-1547

Web: www.munlima.gob.pe

D. EXPLICACIÓN DE LA BUENA PECTICA

1. MARCO DE REFERENCIA

Uno de los estudios que aparece en **Reporte Doing Business**, del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, IFC, realizado en 155 países, muestra que el Perú es uno de los países mas burocráticos de la región debido a los numerosos tramites que tienen que realizar para abrir un negocios en el Perú es la incertidumbre del marco legal y regulatorio, así como las barras burocráticas de acceso al mercado, la excesiva regulación y el grado de informalidad del sector privado.

Cuadro mostrando los obstáculos para negociar en el Perú

El Perú se ubica claramente por detrás de países de la región en cuanto al número de días necesarios para establecer y empezar a operar un negocio.

Grafico indicando la demora para abrir un negocio en el Perú

Por ello, es importante tener en cuenta que no puede existir una economía de mercado competitiva sin un Estado que cumpla el rol de facilitador.

Es pertinente mencionar que en el ranking de competitividad, medido por el Índice Global de Competitividad, el Perú se ubicó en el quincuagésimo séptimo (57) lugar de una muestra de 102 países, siendo el quinto país sudamericano mejor ubicado (Foro económico Mundial 2003). Dicho índice es el resultado de las opiniones de los ejecutivos respecto a tres aspectos de ambiente macroeconómico, la Tecnología y la calidad de Instituciones Públicas.

1.1 Algunas Características Económicas de Lima Metropolitana

La importancia de Lima en la economía nacional, resulta innegable. Conforme se indica en el informe emitido por FIAS, que cita en el estudio La

inversión en el Perú 2002-2003., Lima, cuya extensión territorial constituye alrededor del 2,6% de la superficie total del país, concentra el 30% de la población nacional, el 45% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional, el 55% del PBI industrial, el 60% de los servicios y el 84% de la recaudación tributaria nacional. Además 70% de las empresas exportadoras tienen su sede en la región Lima.

El 91% del total de empresas en Lima se dedican a las actividades de comercio y servicio. Ello se refleja en la grafica siguiente, donde los cinco principales tipos de establecimientos económicos son las bodegas, restaurantes, peluquerías, farmacias y servicio de vulcanización y planchado, los cuales representan en conjunto el 44,5% del total de establecimientos de Lima Metropolitana.

Grafico indicando los establecimientos mas económicos de Lima

Dentro de ese contexto, estudios recientes muestran que las MYPE representan el 98% del total del sector empresarial, absorben el 76,7% de la población económicamente activa ocupada de Lima Metropolitana (que equivale a 2 millones 854,700 personas, de un total de 4 135,400, existiendo, sin embargo, una tasa promedio de desempleo abierto que afecta en el mismo ámbito al 10% del total de la PEA.

Del total de ocupados en el en las MYPE, el 52% se encuentra produciendo bienes insertados en los sectores Primario y Secundario (incluyendo manufactura construcción y comercio), mientras que el restante 47.8% produce servicios (restaurantes, hoteles, transportes, comunicaciones y otros servicios).

El ingreso promedio mensual de la población ocupada en Lima Metropolitana se estima e 807.7 nuevos soles para e periodo de enero – diciembre del 2004, haciendo un ingreso promedio pr hora e tan solo S/. 3.78 nuevos soles.

1.2 Las Barreras Burocráticas y la Informalidad

Un conjunto de estudios pusieron en evidencia la principal causa de la informalidad de la economía e nuestro país, consistente en la excesiva burocratización del Estado, por lo que cualquier reforma en este ámbito debía tener presente que había la necesidad de redefinir la relación Estado con Ciudadano, tan venida a menos como consecuencia de la insensibilidad de aquel para solucionar los reclamos que reiteradamente le fueron planteados por este.

Así, por ejemplo, Hernando de Soto sostiene que: “Desde la perspectiva que nos ocupa, este daño (el de la burocratización) se traduce en costos de acceso, costos de permanencia y costos de informalidad que conducen a un desperdicio de recursos, limitan el ajuste de los formales al cambio de condiciones económicas e impidan a los informales desarrollar al máximo sus capacidades” (De Soto, Hernando. El otro sendero, tercera edición, 1996, pag. 302)

La informalidad es reflejo del elevado costo que implica para una pequeña o micro empresa acceder a la formalidad, así como la incertidumbre que envuelve a los beneficios de ser formal. En el Perú, según estudios del IFC, los procedimientos y trámites para abrir un negocio tan engorroso son causa del alto índice de informalidad (60%, aunque en algunos casos en algunas de las Municipalidades estudiadas la tasa se eleva al 70%).

Con relación a la participación del sector informal en las diversas actividades económicas en Lima Metropolitana, estudios efectuados en los últimos años revelan que las unidades productivas informales (UPIs) generan en promedio el 53,1% de empleos en el área, observándose la participación mas elevada en relación con la actividad de comercio a razón de 83,8 respectó del total de la misma actividad, y la mas baja en otros servicios con un 26%.

En lo que respecta al Cercado de Lima, el alto índice de informalidad también se explica por las excesivas barreras burocráticas que existían para

operar un negocio, lo cual desalienta la inversión privada. Si hacemos referencia al Centro Histórico esta situación se agrava, pues los complejos y costosos trámites así como el desfase que existía en la zonificación e índice de usos generaron una alta informalidad en esta parte de la ciudad.

En el Cercado de Lima, tenemos que de 58, 188 unidades catastrales con actividad económica (datos del Instituto Catastral de Lima) sólo 13, 948 cuentan con su respectiva licencia de funcionamiento (o Autorización Municipal de Funcionamiento). Es decir, sólo el 24% de los negocios son formales, tal como se puede observar en el gráfico.

Grafico en cuestión

1.3 Las Barreras Burocráticas y la productividad

Los países que cuentan con mayor número de regulaciones y procedimientos son los países más pobres.

Cuadro con los procesos para comenzar un negocio en diferentes países

Además, en estos países, pesar de tener más leyes y más mecanismos de control a través de un sin fin de procedimientos, la calidad de los bienes públicos y de los servicios es peor que en países que exigen menos requisito.

En definitiva cuanto mayores son las barreras burocráticas y la maraña de regulaciones peor son los resultados: débil crecimiento económico, base impositiva reducida, alto grado de informalidad y baja productividad laboral (*ver el grafico*).

1.4 Las Simplificación de Trámites y los Objetivos Nacionales

La reforma para eliminar las barreras administrativas municipales iniciada por la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene como objetivo principal

promover la competitividad, la formalización y atraer la inversión privada. Esta acción esta alienada los objetivos y planes nacionales contenidos en el Acuerdo Nacional, documento que en su Décimo Octava Política de Estado, señala la "Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica".

Para lograr este objetivo el Estado:

- a. Consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada;
- b. Garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica;
- c. Procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado.

Asimismo, el Plan Nacional de Competitividad, dentro del componente de Fortalecimiento Institucional establece en su política N7.1, la importancia de promover la simplificación de trámites y la transparencia en las decisiones públicas que permitan la reducción de los costos empresariales, especialmente respecto a las normas de ingreso y salida al mercado.

Es pertinente mencionar que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha sido invitada a participar en la INTRAMESA, para la ejecución del Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas, que tiene por objetivo implementar programas de simplificación de trámites municipales a nivel nacional.

2. IMPORTANCIA DE ELIMINAR LAS BARERAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

Se ha mencionado que entre los principales obstáculos para realizar negocios en el Perú se encuentran la incertidumbre del marco normativo y regulatorio, así como las barreras administrativas que dificultan el acceso al mercado.

Es importante destacar que el 60% del tiempo requerido para establecer un negocio en el Perú corresponde a procedimientos a cargo de las municipalidades, a pesar que sólo dos de nueve pasos se realizan en entidades ediles. Este hecho genera grandes sobrecostos para la comunidad y para la misma institución.

El 65% de los procedimientos iniciados para denunciar la existencia de barreras burocráticas ante la Comisión de Acceso al Mercado de INDECOPI, se dirigen contra las autoridades municipales. La mayor parte de estas barreras están vinculadas con la exigencia de requisitos, obligaciones y cobros arbitrarios o irracionales, o al establecimiento de impedimentos o limitaciones imprevisibles.

Los sobrecostos de las barreras burocráticas no sólo desperdician recursos, sino que frenan la iniciativa privada, la desalientan y la alejan de convertirla en el impulso del desarrollo. Entonces, la simplificación administrativa no es solo un problema de incomodidad o de pérdida de tiempo en colas o en trámites. Es un tema involucrado con el fomento de la formalización y la inversión, el desarrollo económico y la credibilidad del Estado y sus Instituciones frente al ciudadano; es decir, dificulta la relación Estado-Sociedad. De ahí la importancia y trascendencia de tomar medidas. La simplificación administrativa es el mecanismo necesario para eliminar esos sobrecostos.

3. Descripción de la BPG Munlimaexpress-Licencia ya

3.1 Antecedentes

Durante la primera parte del año 2004 la Municipalidad Metropolitana de Lima y el FIAS, desarrollaron un estudio denominado "Barreras Administrativas Municipales a la Inversión", el mismo abarcó el ámbito del municipio de Lima y 5 municipios distritales más, con el propósito de identificar los tramites Municipales que en la practica constituían trabas a la inversión privada.

Las conclusiones del estudio, identificaron a los trámites vinculados a la autorización municipal de funcionamiento y otros vinculados al desarrollo urbano como verdaderos desincentivos a la inversión y generadores de la informalidad. Este estudio se validó en un taller participativo realizado en junio del mismo año, contando con el importante concurso del sector empresarial.

Aquí se reconoció el grado de Importancia que tiene la simplificación de trámites municipales para mejorar el clima de negocios, atraer la inversión privada, promover la formalización y el desarrollo económico local.

En ese marco, contando con el firme apoyo político del alcalde de Lima, Dr. Luis Castañeda Lossio, en el mes de julio del año 2004 se suscribió con la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS) del Banco Mundial, el Acuerdo para la Simplificación de Trámites Administrativos en el Municipio de Lima, el cual tiene como propósito el desarrollo de un modelo de éxito que pueda replicarse en otras municipalidades del país.

En el mes de diciembre de ese mismo año, quedó instalada la Secretaría Técnica, responsable de desarrollar los estudios para la reforma administrativa.

3.2 Etapas del Proyecto

El Proyecto para la reforma del proceso e autorización Municipal de funcionamiento en la Municipalidad Metropolitana de Lima (Munlimaexpress) consta de cuatro etapas: Diagnóstico, Propuesta de reforma, implementación de la Propuesta y Monitoreo y Mejora Continua.

3.2.1 Diagnóstico y Validación

La Secretaría Técnica, durante el minucioso análisis de las diferentes etapas y procedimiento del proceso, identificó los siguientes problemas:

De Soporte

Información deficiente, confusa y dispersa en diversas áreas; se carece de material de material informativo y el Portal Web no es utilizado como medio de difusión.

- i. Módulos de educación y trámites inadecuados, incómodos, sin señalización, equipamiento ni personal suficiente para dar una adecuada atención.
- ii. No existe un sistema informático integrado; la data para el trámite se encuentra dispersa, inconexa y desarticulada; además existe carencia de equipos informáticos, los que en su mayoría son antiguos.
- iii. En cuanto a la clasificación por tipo de negocios, no se diferencian las actividades empresariales según escala, giro, ubicación y grado de riesgo que haga posible establecer grados de exigencias en tasas, requisitos, etc.
- iv. No recursos humanos suficientes; el nivel de rotación del personal es alto y no existe programas de capacitación y entrenamiento.

De Procedimientos

Son complejos y extensos, con igual tratamiento para la apertura de un pequeño negocio para un gran negocio. Se identificaron 04 procedimientos parciales: Certificado de Aptitud de Establecimiento (CAE); Certificado de Defensa Civil ¿CDC?; Certificado Licencia de Apertura de Establecimiento Definitiva (LAED) y Autorización para la instalación de elementos de publicidad (AIPE). Relacionando a estos procedimientos, inconexos pero dependientes, se identificó lo siguiente:

- v. El trámite tenía que seguir **160 pasos**; teniendo que pasar por **10 instancias** de autorizaciones para completar todo el procedimiento, sin contar vistos buenos o pasos intermedios, con lo cual la cifra se podría duplicar.

- vi. Excesivos requisitos, muchos sin base legal y de costosa obtención, llegando a **33 los requisitos** necesarios para contemplar todo el trámite.
- vii. Existe una concentración de facultades de aprobación; todas las licencias de funcionamiento las autorizaba El Director Municipal de Comercialización.
- viii. El tiempo real par complementar los cuatro procedimientos mencionados (CAE, CDC, LAED y AIPD) tomaba un tiempo, en promedio, de **296 días** (180 por AIPE).
- ix. Las inspecciones llegaban en promedio a una cantidad de **05** (CAE, CDC, LAED, AIPE y PROLIMA, para el caso de negocios en Monumentos Históricos).
- x. En el trámite completo estaban involucradas 16 áreas.
- xi. Los formularios eran excesivos, complejos, heterogéneos; además algunos se vendía sin sustento legal. Existía hasta **35 formatos**.
- xii. En cuanto a las tasas, el pago total que tenía que realizar un ciudadano era de **S/. 682.60**. En muchos casos tenía que asumir costos adicionales en tramitadotes, copias, pasajes, llegando a gastar un promedio de **S/. 1,274.60**.

De Normatividad

Existe una gran dispersión, poca claridad y coherencia en las normas jurídicas que inciden en el Proceso de Autorización Municipal. Así por ejemplo, la ordenanza 282, que regulaba el proceso para emitir la licencia de funcionamiento, es poco ágil, y que a su vez ha resultado desnaturalizada en su propósito original.

En cuanto al índice de usos, existía un gran desfase con la realidad; así por ejemplo no hay un giro que permita la apertura de un local para la venta de Software Informáticos. Asimismo la zonificación era muy restrictiva para las iniciativas empresariales y, en opinión de los especialistas, una de las causas de la gran cantidad de inmuebles desocupados y de la creciente informalidad.

En cuanto a los costos que tenían que asumir los ciudadanos para el trámite de su Licencia de funcionamiento varios pagos que no tenían sustento legal 7 y que no estaban incluidos en el TUPA como el del formato de solicitud para la LAED, del CAE y pago por derechos de trámite.

3.2.2 Propuesta de Reforma

Sobre la base de los principales problemas identificados, se presentó en el mes de mayo del 2005 el documento “Propuesta de Reforma del Proceso para obtener la Autorización Municipal de Funcionamiento”; la reforma estuvo enfocada a dar una solución racional e Integral con simplicidad y transparencia, pero sobre todo con visión de sostenibilidad en el tiempo. Sus características son:

De Soporte

- i. Se proponen mecanismos de información didáctica sin costo alguno, utilizando cartillas, carpetas que incluyan el formulario de Solicitud – Declaración Jurada, paneles, portal web, promotores, talleres de difusión, instalación de línea telefónica de consultas y personal capacitado en técnicas de atención.
- ii. Adecuación del índice de usos a la clasificación industrial internacional unificada (CIIU).
- iii. Clasificación de tipos de negocios de acuerdo al giro, tamaño, ubicación para otorgarle a cada grupo distinto tratamiento en cuanto a requerimientos de aptitud y seguridad, tasas, requisitos, instancias de aprobación. Se clasificaron cuatro grupos de negocios, según su naturaleza.
- iv. Las secretaría técnica propone contar con un sistema informático integrado, que permita generar y controlar el trámite del proceso, gestionar electrónicamente del mismo, trasladar electrónicamente los formatos; imprimir

documento, generar ordenes de pago, notificaciones, resoluciones, certificados y reportes estadísticos. El sistema informático permite monitorear el expediente y la formación de base de datos. Debe estar interconectado con instituciones como la SUNAT, SUNARP Y RENIEC.

- v. Modulo de Atención y Trámite (MAT), único con sistema electrónico para asignación de turnos, amplio y cómodo, equipado con hardware, con material de información suficiente, con personal capacitado incluyendo recepcionista.
- vi. Personal profesional y programas de capacitación constantes.

De Procedimientos

La secretaría técnica propuso el documento final para simplificar drásticamente el actual proceso unificando los procedimientos, comprimiendo significativamente los pasos y las actividades, acortando tiempos, eliminando requisitos, reduciendo las tasas, todo ello en un proceso único denominado MUNLIMAEXPRESS, el cual tenía como base los elementos de presunción de veracidad, de simplicidad y los controles e inspecciones ex post. Reúne los actuales procedimientos CAE, CDC y LAED, reduciendo a nivel de actividades , e incorpora la Autorización para la instalación de elementos de publicidad exterior – AIPE. Adicionalmente unifica en un modulo de atención todo el tramite, desde la información previa hasta la entrega de significado, incluyendo la unificación del pago en una tasa.

- vii. Se propuso la reducción de pasos a 22 para los del grupo I, 23 para los del grupo II y 24 para los del grupo IV.
- viii. Instancias e aprobación sobre la base de los 4 grupos, con la existencia de firmas alternas para evitar demoras.
- ix. La propuesta considera 05 requisitos, estrictamente indispensables para satisfacer insalvables exigencias

legales externas o internas y estarán especificados con precisión y claridad en el TUPA.

- x. Como consecuencia de la simplificación de los procedimientos, requisitos, se redujo significativamente los tiempos para la obtención de la Autorización Municipal desde 0.5 a 1.64 días.
- xi. Se propuso unificar las inspecciones de Aptitud de establecimiento, seguridad, en defensa civil y conservación histórica Monumental (de ser el caso de un inmueble declarado Monumento Histórico) en una sola inspección denominada, inspección MULTIPROPÓSITO que en el mayor de los casos es ex post.
- xii. Creación de un formulario único para el proceso MUNLIMAEXPRESS.
- xiii. Para la fijación de tasas se realizó la contratación de un Estudio de Costos, el cual determino tasas diferenciadas para cada grupo de negocios, buscando beneficiar a los empresarios del grupo I, y alentar la formalización para los cerca de 45,000 negocios que no tienen Licencia de funcionamiento.

De Normatividad

Se propuso reemplazar o modificar la normatividad vigente para crear el marco legal que sustente la reforma e impulse la formalización y la inversión privada.

- xiv. Ordenanza Municipal que regule el nuevo proceso.
- xv. Ordenanza Municipal determine la nueva zonificación y establezca el índice de usos.
- xvi. Ordenanza Municipal que apruebe el nuevo TUPA
- xvii. Decreto de Alcaldía que apruebe formularios
- xviii. Decreto de la Alcaldía que designe funcionarios Alternos para las firmas.

3.2.3 Implementación de la Reforma

Luego de aprobada la propuesta, se empezó con la etapa implementación con el soporte de la consultora Malaga & Webb.

De soporte

- i. Se implementaron los mecanismos de información propuestos y se logro la donación de algunos equipos de cómputo.
- ii. La propuesta de clasificación de los negocios por su naturaleza, fue aprobada mediante ordenanza N° 857.
- iii. La Sub-Gerencia de Informática de la Municipalidad de Lima, desarrollo el sistema informático MUNLIMAEXPRESS – SISLIC, por el cual todas la gestión de las solicitudes, incluyendo su aprobación, se hace **VIA RED**; es decir; sin traslado de papeles .
- iv. Se implementó el modulo de atención y trámite (MAT) con todas las comodidades, material de información, equipamiento y personal capacitado.
- v. Se evaluó al personal y se diseñaron talleres de capacitación continua.

Fotos de un centro de votación y de una conferencia

De Procedimiento

Luego de haberse consensuado y validado todas las partes del Proceso Único para obtener la Autorización Municipal de Funcionamiento denominado “MUNLIMAEXPRESS-LICENCIA YA”, quedo todo listo para el inicio de la atención del día 5 de enero del 2006.

- vi. Se creo la inspección MULTIPROPOSITO, que en un inicio será ejecutada por la Sub- Gerencia de Defensa Civil, para luego transferirla a una empresa privada.
- vii. Durante se hicieron las correcciones al Formulario Único y a los formatos relacionados al proceso.

- viii. Como consecuencia del estudio de costos se eliminaron los cobros indebidos estableciéndose tasas diferenciadas y mucho mas reducidas.

Cuadro con el análisis de los costos y el ahorro generado por ellos

De Normatividad

Se logra gestionar la aprobación de la normatividad necesaria para la Reforma con el fin de promover de manera franca y sostenida la formalización y la inversión privada.

Se coordino con la secretaria General del Consejo para la inspección en agenda y preparación del material para las publicaciones en el Diario Oficial “El Peruano”, par que pudieran entrar en vigencia antes del 5 de enero del 2006. Las siguientes son las normas vinculadas al proceso:

Cuadro en mención

3.2.4 Monitoreo y Mejora Continua

Tiene como objetivo buscar la mejora continua de la reforma y evitar las distorsiones y el retroceso en los factores claves para evitar que en el tiempo, las fuerzas invisibles de la burocracia pública hagan perder logros obtenidos. Para ello, se aplicaran indicadores de seguimiento y monitoreo al proceso y se capacitara constantemente a los funcionarios. Para asegurar la sostenibilidad de la Reforma, se constituye el Comité Para la Formalización de la Actividad Privada, para su operatividad. La Gerencia de Desarrollo Empresarial se constituirá en la secretaria técnica del Comité, conformado además por CONFER, Cámara de Comercio de Lima, Comerciantes del Cercado y el IFC. Se elaboro un manual de monitoreo para seguir el cumplimiento de los plazos, costos y que la exigencia de requisitos no cambie.

4. Plazos

Los plazos para las diferentes etapas del proyecto fueron:

Validación y Diagnóstico (Dic 04 – Feb 05)

Identificar al detalle todas las actividades, tiempos, costos, áreas involucradas en el proceso de autorización municipal de funcionamiento, para ubicar cuellos de botella y proceder a simplificarlos.

Propuesta de Simplificación (Mar – May 05)

Proponer nuevo proceso simplificado y eficaz de autorización municipal de funcionamiento.

Sensibilización, implementación y capacitación (Jun – Dic 05)

Concordar elementos humanos y logísticos que permitan poner al alcance de los empresarios el proceso simplificado.

La atención al público con el nuevo sistema MUNLIMAEXPRESS – LICENCIA ¡YA!, empezó el día 05 de enero del 2006.

Monitoreo y mejora continua (ene06...)

Hacer seguimiento de operatividad del procedimiento para hacer ajustes necesarios, de tal forma que se logre su mejora continua y sostenibilidad.

5. Equipo ejecutor y aliados

El equipo ejecutor el lado del Banco Mundial, por la Secretaria Técnica, a cargo del señor Luis Gayoso Reunsens (administrador de empresas) y el señor Pedro Isusi Vargas (abogado). Como contraparte de la Municipalidad Metropolitana de Lima estaba el señor Jaime Alva Arroyo, Gerente de desarrollo Empresarial (Economista y MBA).

Cuadro de simplificación de trámites en la MML

Como principales aliados estuvieron:

- Dr. Luis Castañeda Lossio, Alcalde de Lima, quien apoyó y lideró la Reforma.
- Ing. Ánel Pérez Rodas, Gerente Municipal, quien agilizó las gestiones
- Mag. Jaime Alva Arroyo, Gerente de Desarrollo Empresarial, contraparte municipal en el Acuerdo con el IFC y el FIAS.
- Funcionarios de la Sub. Gerencia de Defensa Civil
- Grupo de la Sub. Gerencia de Informática, responsables de diseñar el sistema informático (SISLIC).
- IFC y FIAS (Banco Mundial) brindaron el apoyo con la asistencia técnica.
- Secretaria Técnica, responsable de desarrollar estudios.
- Consultora Malaga & Webb, brindo apoyo en la fase de implementación
- Empresarios del Cercado de Lima
- Cámara de Comercio y CONFIEP, integrantes del Comité para la Inversión Privada

C. Mejoras Obtenidas

1. Situación previa

En el cercado de Lima existe un amplio espacio, para actuar sobre la informalidad, pues cerca de 45,000 negocios no tienen licencia de funcionamiento, sobre un total de más de 58,000 establecimientos comerciales (según ICL) lo que hace imprescindible la Reforma para la Simplificación de Trámites. Ya hemos mencionado que los principales problemas encontrados en el estudio están vinculados a procedimientos complejos, largos y costosos, poco transparentes sin base legal clara; procedimientos desarticulados, superfluos por falta de constitución interinstitucional.

Cuadro de procedimientos

2. Mejoras Obtenidas

En los escasos tres meses en que se ha iniciado la atención al público con el nuevo sistema MUNLIMAEXPRESS – LICENCIA !YA! se han logrado

importantes resultados que han mejorado la relación con el ciudadano, pues este es considerado y valorado como agente promotor del cambio. El nuevo proceso empezó a operar el 5 de enero del 2006, habiéndose emitido al 31 de marzo **2011** Licencias de Funcionamiento, superando la cifra total del año 2005 (**1632**), lo que demuestra la efectividad de la aplicación de la Reforma para promover la formalización y atraer la inversión privada. Observamos en el grafico nº 5 el notable crecimiento de las licencias emitidas con la Reforma.

Cuadro en mención

Algunos de los indicadores que muestran los resultados obtenidos como consecuencia del proceso de Reforma llevado a cabo son:

- Incremento promedio mensual de **392%** de las licencias emitidas.
- Se ha reducido el número de días para obtener la Licencia de Funcionamiento y Autorización de aviso publicitario de **296 días a dos días**.
- Los requisitos se han simplificado de **33 a sólo 5**.
- Las visitas que tenía que realizar el ciudadano se han reducido de **11 a 1 visitas** pues la Licencia se le envía por correo.
- El número de inspecciones se redujo de **5** (en promedio) **a 1** (multipropósito).
- La cantidad de formatos se han reducido de 35 a 6 (el ciudadano sólo presenta un FORMULARIO ÚNICO).
- Los pasos que comprende el proceso de trámite de Licencia de Funcionamiento se redujeron de **160 a 29, 27 y 22**, dependiendo del caso.

- Ahorro de costos para el empresario de **14.4% hasta un 58.8%**

- Se esta promoviendo de manera efectiva la formalización empresarial y la inversión privada, pues **1,669** unidades económicas dejaron ser informales en los tres primeros meses, y se establecieron **342** nuevos negocios.
- Mayor facilidad para el ciudadano para acceder a información (portal Web, cartillas, gigantografías, promotores) y de aportar sugerencias (portal Web, buzón de sugerencias).
- Mayor grado de satisfacción de los ciudadanos por la Reforma, que incluye mejor calidad de atención (**disminución de quejas en el 99%**).
- Un indicador de eficiencia y eficacia esta dado por el número de licencias emitidas por el número de expedientes ingresados; el 95% de estos expedientes fueron atendidos habiendo solamente 20 reconsideraciones. Aquí el sistema informático **SISLIC**, ha contribuido notablemente efectividad de la atención de las solicitudes, pues la gestión, las aprobaciones el control y el seguimiento se realiza VIA ED.

Fotos de diferentes tiendas en el mercado de lima

3. Replicabilidad de la buena practica

El desarrollo del modelo de Reforma de Autorización Municipal de funcionamiento llevado a cabo en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MUNLIMAEXPRESS) tiene como propósito ser replicado en otras municipalidades de la ciudad y del país.

En este sentido, es pertinente mencionar que la municipalidad Metropolitana de Lima esta Liderando la mesa de trabajo de Simplificación Administrativa y Facilitación del programa Ciudad Productiva de Gamarra, impulsado por el Ministerio de la Producción; además, ha sido invitada a participar en similar

programa en el Distrito de Los Olivos, empezando, por ende, la replicabilidad de la Reforma implementada en la jurisdicción.

4. Lecciones aprendidas

Son varias la experiencia o lecciones aprendidas durante este proyecto. Trataremos de rescatar las más importantes

Apoyo político de las autoridades Municipales

Es muy importante que se transmita *hacia abajo*, dentro de las instancias municipales la decisión del Alcalde y de la Gerencia Municipal la intención de llevar adelante la reforma en beneficio de la Ciudad y hacer conocer el plan de trabajo y el respectivo cronograma a las demás instancias para que la SECTEC pueda recibir el apoyo colateral de otras dependencias.

Adecuada socialización de la reforma

Al inicio de actividades de la Secretaría Técnica, no todos los funcionarios y empleados de las distintas áreas de la MML estaban informados de los alcances de esta en cuanto a las fases o etapas que iba a ser necesario desarrollar para asegurar que esta tuviera fundamento y pueda ser sostenible en el tiempo. Por lo tanto es necesario invertir algún tiempo en informar a los involucrados antes del inicio de actividades, de los alcances del proyecto en detalle.

Información de avances

Apenas sea posible, al concluir cada etapa, debe informarse de los resultados de la misma a distintos grupos de autoridades incluyendo a las comisiones de regidores afines para que sean partícipes del problema y se conviertan, posteriormente en defensores de las soluciones planteadas.

La intervención debe ser muy participativa

En todas las etapas del desarrollo del proyecto, los responsables de su ejecución deben dar mucha participación a todos los integrantes de las áreas implicadas para involucrarlos y hacerlos sentir parte de la solución y

no del problema con la finalidad también de despejar temores de despidos por racionalización de actividades.

Innovación

Es necesario que la propuesta de reforma que la SECTEC plantee, sea realmente innovadora, que genere reales mejoras y beneficios en la simplificación del trabajo de los empleados y funcionarios y los solicitantes noten verdadera diferencias de tal forma que no quede la sensación de intrascendencia de la intervención.

Secretaria Técnica

El grupo de consultores de la Secretaria Técnica debe trabajar en el local municipal todo el tiempo que sea necesario por cuanto se necesita tomar mucha información directa y concordar infinidad de detalles durante todas las etapas del Proyecto. Debe evitarse que los empleados de la MML, sientan que los consultores hacen su trabajo desde afuera y no con ellos.

Asimismo procesar el trabajo con un sentido de equipo, es decir sin una estricta división de funciones.

Para futuras intervenciones se sugiere que por lo menos durante la primera etapa, al equipo de la SECTEC, se incorporen uno o dos asistentes “Juniors”, para que tabulen y procesen toda l data relevada y los consultores se centren en el análisis de la misma.