



Universidad Católica
Sedes Sapientiae



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



PERÚ: FISCALIZACIÓN AL TRÁMITE DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO 2009-2010

Instrumento para la mejora del servicio municipal

MAG. WILLIAM MUÑOZ MARTICORENA

SERIE DE INVESTIGACIONES

4

PERÚ: FISCALIZACIÓN AL TRÁMITE DE LICENCIA
DE FUNCIONAMIENTO 2009 - 2010

Instrumento para la mejora del servicio municipal

SERIE DE INVESTIGACIONES **4**

**PERÚ: FISCALIZACIÓN AL TRÁMITE DE LICENCIA
DE FUNCIONAMIENTO 2009 - 2010**

Instrumento para la mejora del servicio municipal

MAG. WILLIAM MUÑOZ MARTICORENA



PERÚ: FISCALIZACIÓN AL TRÁMITE DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO 2009 - 2010
Instrumento para la mejora del servicio municipal
© 2011, MAG. WILLIAM MUÑOZ MARTICORENA

ISBN: 978-612-4030-14-7

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-06547

© 2011, Universidad Católica Sedes Sapientiae

Imagen de carátula: Manto Paracas, Cultura Paracas - Ica, Perú.

Corrección del texto:
Aurora Jimeno Sancho
Modesta González Sáenz

Diseño de carátula:
Omar Portilla Lozano
Modesta González Sáenz

Diseño y diagramación de interiores:
Omar Portilla Lozano

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE
Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.
Los Olivos, Lima-Perú
Teléfonos: (51-1) 533-5744 / 533-6234 / 533-0008 anexo 241
Dirección URL: <www.ucss.edu.pe>

Impreso en: Talleres gráficos de Llamkay S.A.C
Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.
Los Olivos, Lima-Perú
Primera edición, marzo 2011
Tiraje: 1000 ejemplares

Esta Serie de Investigaciones se presenta en el marco del Proyecto “Creación de una Escuela Superior de Gestión Municipal en el Perú”, financiada por la Generalitat Valenciana de España, ejecutado por el Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización - CIDIR de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, ONG CESAL y Cooperación Internacional.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso escrito de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

WILLIAM MUÑOZ MARTICORENA

Magíster en Administración de Negocios (ESAN), economista (Universidad de Lima) con especialización en Gobernabilidad y Gerencia Política (George Washington University), Competitividad (Instituto de Desarrollo Alemán) y Defensa Nacional (UCSS).

Jefe de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de la UCSS, docente ordinario del Curso de Dirección Estratégica, ha realizado labores de consultoría e investigación para la Secretaría de Gestión Pública (PCM), la Dirección General de Presupuesto público (MEF), la Dirección Nacional MYPE (MTPE), la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Corporación Financiera Internacional (IFC-Banco Mundial), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (MAE), la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).

Áreas temáticas de experticia: Competitividad Territorial, Sistemas de Innovación Sectorial, Simplificación Administrativa, Monitoreo Municipal, Racionalización, Gestión Empresarial y Logística.

Ha laborado en el sector empresarial privado como funcionario y consultor en empresas líderes como el Banco Continental (BBVA), Corporación TEXPOP, Textiles San Cristóbal, Negociación Sur Peruana, Papelera Rimini.



PRESENTACIÓN

El Instituto de Defensa del Consumidor (INDECOPI) revela en su último reporte de diciembre de 2009 que el 60% de las demandas por barreras burocráticas fueron atribuibles a las municipalidades en el trámite de Licencia de Funcionamiento. En un esfuerzo conjunto de INTERMESA, de la cooperación internacional IFC Banco Mundial, del sector privado CONFIEP y del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, deciden implementar mecanismos de monitoreo al cumplimiento de la normatividad vigente y sostenibilidad de las reformas emprendidas en las municipalidades del país.

Una combinación de instrumentos tales como las inspecciones mediante la técnica del cliente incógnito y el requerimiento de información oficial de las municipalidades, permite visualizar los progresos y retrasos en el cumplimiento de la simplificación administrativa.

Mediante el desarrollo de casos tipo, correspondientes a formatos de negocios (micro y pequeña empresa), se pretende levantar información de indicadores, tanto del cumplimiento de la normatividad vigente, así como de la facilitación a los administrados en el procedimiento de la Licencia de Funcionamiento.



INTRODUCCIÓN

A inicios del 2009, y de conformidad con la Ley N° 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General) y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de ministros (PCM)¹, la Secretaría de Gestión Pública² (SGP) realizó la primera “Campaña de Fiscalización a la Normativa TUPA en los distritos de Lima y Callao”³. Dicha acción tuvo como principal propósito la verificación de indicadores sobre el grado de facilitación y cumplimiento con la normatividad vigente relacionada al trámite de Licencia de Funcionamiento.

Durante los primeros meses del año 2010, en el marco de un convenio suscrito entre la PCM y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)⁴, cuya finalidad es llevar a cabo acciones de monitoreo a los avances de los procesos de reformas en simplificación de trámites, se ejecutó el “Monitoreo Municipal 2010” en 180 municipios correspondientes a 25 regiones del país. En esta oportunidad, gracias a los aportes de la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Defensoría del Pueblo y los miembros de INTERMESA⁵; se perfeccionó la metodología utilizada en la campaña del 2009 y se incrementó sustantivamente el número de municipalidades a ser monitoreadas.

1 Artículo 4.7 “Normar, asesorar y supervisar a las entidades públicas en materia de simplificación administrativa, así como evaluar de manera permanente dichos procesos...”; Artículo 4.9 “Promover la mejora permanente de la gestión pública, mediante el perfeccionamiento de la organización de las entidades públicas, de la eficiencia de los procesos y sistemas administrativos...”

2 Órgano de línea de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

3 Relacionada con el trámite de la Licencia de Funcionamiento (Ley N° 28976).

4 “Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP” con el objeto de impulsar y monitorear las reformas de simplificación de trámites implementados a nivel municipal.

5 La Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas - INTERMESA está integrada por más de 25 instituciones públicas y privadas, así como por instituciones de la cooperación internacional, quienes buscan la reducción y simplificación de los trámites municipales para empresas.

En el mes de setiembre del año 2010, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en coordinación con la SGP y con el soporte de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el ámbito del Programa de Modernización Municipal⁶, ejecutaron la evaluación de las metas referidas al cumplimiento del artículo 7º de la Ley N° 28976⁷ a 784 municipalidades de 26 regiones del país.

Estas tres experiencias descritas nos han permitido acceder a información valiosa sobre las características de la atención al ciudadano y sobre el cumplimiento de la normatividad durante el trámite para adquirir la Licencia de Funcionamiento. Asimismo, por un lado, posibilitaron la realización de ciertos hallazgos y la formulación de recomendaciones para la mejora continua del trámite; por otro lado, habilitaron a la SGP para que mediante la remisión de notificaciones logre que las municipalidades subsanen sus incumplimientos y mejoren la calidad de la atención. Esto es más evidente en Lima Metropolitana donde el monitoreo, así como la asistencia técnica en simplificación administrativa han sido más recurrentes.

Con la finalidad de compartir las lecciones aprendidas y validar la pertinencia de la Metodología de Simplificación Administrativa, deseamos alcanzar una síntesis de estas tres experiencias, las que hemos organizado según el objetivo, una breve descripción metodológica, los principales hallazgos y recomendaciones para la mejora continua de cada una de ellas.

Organizar la información fue una tarea complicada debido a que los objetivos, las metodologías y los tamaños de las muestras eran diferentes. Sin embargo, hemos tratado de rescatar aquellos indicadores factibles de comparar y de evaluar, así como también, relevar aspectos útiles para la formulación de políticas públicas.

Consideramos que al final de la lectura van a coincidir con nosotros en cuanto a la necesidad de trabajar con mayor intensidad y enfoque tres dimensiones: i) una adecuada segmentación de las municipalidades del país; ii) una utilización más generalizada de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), considerando los criterios de instrumentalización, conectividad y análisis inteligente de los datos; y, iii) el desarrollo de la nueva Gestión Pública⁸ en los gobiernos locales.

6 Creado por la Ley N° 29465 y reglamentado en el Decreto Supremo N° 002-2010-EF, cuyo objetivo fundamental es el de promover las condiciones que contribuyan al crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local incentivando a las municipalidades a lo siguiente: 1. Incrementar la recaudación del impuesto predial, 2. Generar condiciones favorables al clima de negocios a través de la mejora en la provisión de servicios públicos, infraestructura básica y simplificación de trámites.

7 La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en la cual se contemplan los requisitos que se exigen para la tramitación de la Licencia de Funcionamiento.

8 La nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.



CAPÍTULO 1

CAMPAÑA DE FISCALIZACIÓN 2009

LIMA Y CALLAO

1. OBJETIVO

Verificar el nivel de facilitación y la adecuación a la normatividad vigente en el trámite de la Licencia de Funcionamiento en 43 municipalidades de la Región Lima Metropolitana y 6 municipalidades de la Región Callao.

2. METODOLOGÍA

Para medir el nivel de facilitación y la adecuación a la normatividad vigente en los municipios, tuvieron que realizarse actividades de gabinete y de campo. El trabajo de gabinete comprendía la verificación de la adecuación del procedimiento de otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento, comprendido en el TUPA de la entidad, a lo especificado en la Ley N° 28976; de otro lado, el trabajo de campo implicaba la visita a 49 municipalidades utilizando la técnica del usuario incógnito⁹ recogiendo información real sobre la facilitación y el cumplimiento.

⁹ Simulando requerir el trámite de una Licencia de Funcionamiento para un negocio de bajo riesgo y de tamaño menor o igual a cien metros cuadrados.

A fin de identificar, valorar y comparar los resultados de la medición, se definieron indicadores de facilitación del servicio y del cumplimiento con la normatividad vigente. Seguidamente, se diseñó un formato de “Guía de Visita” que comprendería la pauta a seguir, los indicadores y el registro de la valoración efectuada por el cliente incógnito.

En cuanto a los principales indicadores de facilitación a considerar, se establecieron: la señalización apropiada del local, la existencia de una mesa de orientación, el material facilitado, la gratuidad del material y el conocimiento del personal.

Respecto a los principales indicadores de adecuación con la normatividad vigente se consideraron la existencia de atención preferencial, la exhibición del Plano de Zonificación e Índice de Usos del Suelo, la exhibición del TUPA, el costo, tiempo de duración y requisitos del trámite y el cumplimiento del “Silencio Administrativo Positivo”.

El marco normativo de referencia fue el siguiente:

1. Ley del Silencio Administrativo (Ley N° 29060) y Decreto Supremo N° 079-2007-PCM.
2. Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (Ley N° 28976).
3. Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444).
4. Ley de Atención Preferente (Ley N° 28683).

Finalmente, se preparó un ranking de posiciones relativas de las municipalidades en función de un ‘Índice de facilitación y cumplimiento’, cuyo algoritmo fue definido con anterioridad.

3. HALLAZGOS

Indicadores de facilitación

En el Cuadro N° 1 se observan los resultados obtenidos en los indicadores de facilitación del servicio:

- Un factor determinante para la fluidez y rapidez en la atención es la adecuada señalización de las ventanillas y módulos de información. De un total de 49 municipalidades, 16 (33%) presentaron una buena señalización, 33 (67%) deberán mejorar su señalización, 13 (27%)¹⁰ municipalidades presentaron una mala señalización.

¹⁰ Ancón, Carabaylo, Santa Rosa, Lurín, Punta Negra, San Bartolo, Santa María del Mar, Jesús María, San Luis, Callao, Bellavista, La Perla y Ventanilla.



- El módulo de informes permite la correcta inducción de los administrados en el trámite, de manera especial en aquellos municipios con un elevado tráfico de usuarios. Se le puede considerar un elemento clave para reducir la duración del trámite y ganar eficiencia. En 43 municipalidades (88%) se ubicaron módulos de información al ciudadano, en los que servidores públicos asignados a estos orientaban sobre el trámite señalando dónde ha de efectuarse y, en algunos casos, especificando los costos y requisitos. En 6 municipalidades (12%) no se localizaron estos módulos¹¹.
- Para los ciudadanos, uno de los aspectos más negativos al momento de realizar un trámite es el tiempo de espera. Este se midió asumiendo que una espera excesiva es aquella superior a los 10 minutos. Solamente 2 municipalidades (Barranco y Miraflores) rebasaron este límite.
- Proporcionar una información de calidad facilita la comprensión del procedimiento y permite realizar el recorrido al interior del municipio con mayor certeza y en menos tiempo. Esto se concretiza cuando los requisitos, los precios, los plazos y los ambientes donde se efectúan los trámites se especifican con claridad. En Lima y Callao se identificaron 6 municipalidades (12%) en las que la información proporcionada resultó incompleta¹².
- Para brindar una correcta atención, el servidor público debe poseer un conocimiento razonable sobre una vasta normatividad legal, matrices de riesgo y consultas de 'Índice de Usos de Suelo'. En la fiscalización se identificaron 42 municipalidades (86%) donde sus servidores mostraron un conocimiento aceptable del procedimiento. Asimismo, se identificaron 7 municipios (14%) en los que sus servidores no conocían suficientemente bien el trámite, ocasionando retrasos y confusiones.

11 Punta Negra, San Luis, San Miguel, Callao, Bellavista y Ventanilla.

12 Punta Hermosa, San Bartolo, Santa María del Mar, Villa El Salvador, Chorrillos y Bellavista.

Cuadro N° 1: Indicadores de Facilitación

Descripción	Frecuencia	Porcentaje
Señalización de las instalaciones		
Buena	16	32.65%
Regular	20	40.82%
Mala	13	26.53%
Total	49	100.00%
Existencia de módulo de informe		
Sí	43	87.76%
No	6	12.24%
Total	49	100.00%
Tiempo de espera		
Excesivo a 10 minutos	2	4.09%
Normal de 5 a 10 minutos	15	30.61%
Menor a 5 minutos	32	65.31%
Total	49	100.00%
Información proporcionada		
Necesaria solicitada	40	81.63%
Incompleta	6	12.24%
Se dio más información de la solicitada	3	6.12%
Total	49	100.00%
Conocimiento del personal administrativo		
Sí	42	85.71%
No	7	14.29%
Total	49	100.00%

Fuente: Campaña de Fiscalización al Trámite de Licencia de Funcionamiento 2009

Indicadores de Cumplimiento

En el Cuadro N° 2 se observan los resultados obtenidos en los indicadores de cumplimiento con la normatividad vigente:

- Conforme lo estipula la Ley de Atención Preferente (Ley N° 28683), todos los establecimientos que brinden atención al público deben acondicionar su infraestructura a fin de brindar atención preferencial a los ancianos, minusválidos, personas con niños y mujeres embarazadas. En la fiscalización se detectó que 42 municipalidades (86%) no cumplían con la Ley de Atención Preferente.
- La Ley Marco del Trámite de Licencia de Funcionamiento (Ley N° 28976), contempla la necesidad de exhibir el Plano de Zonificación¹³ del municipio; de

¹³ Representación gráfica en una superficie que según determinadas normas técnicas urbanísticas regula el uso del suelo.



esta manera, los ciudadanos pueden verificar los criterios de zonificación, esclarecer sus dudas y ahorrar tiempo. Solamente 22 municipios (45%) cumplían con exhibir uno de fácil uso y 21 municipalidades (43%) no lo exhibían.

La Ley N° 28976 especifica que el “Índice de Usos de Suelos”¹⁴ debe estar disponible en el ambiente acondicionado para el trámite de la licencia, a fin de que el administrado pueda comprobar si el giro de su negocio es compatible con el Índice de Usos de Suelo. Solamente ocho municipalidades (16%) cumplieron con esta exigencia y 40 municipalidades (82%) no lo hicieron.

Pese a que es una exigencia de la Ley N° 28976, 42 municipalidades (86%) no cumplieron con ubicar el TUPA del procedimiento en un lugar visible.

La misma ley considera que por todo concepto de gasto a realizarse en la municipalidad para tramitar la Licencia de Funcionamiento deberá cobrarse al administrado un solo derecho o tasa. Se identificaron 19 municipalidades (39%) donde se realizaban más de un solo cobro, generalmente atribuibles a formatos, inspecciones y otros trámites.

La Ley del Silencio Administrativo (Ley N° 29060) contempla la figura del “Silencio Administrativo Positivo” (SAP)¹⁵, que para el caso del Trámite de la Licencia de Funcionamiento es de 15 días SAP. Este modo contempla que, vencido los 15 días de no existir pronunciamiento por parte de la autoridad, debiera darse por aprobada la licencia. Las municipalidades de Cieneguilla y Rímac no cumplían con el SAP.

Existe una gran dispersión entre los montos cobrados por las municipalidades: 25 de ellas (51%) cobraban menos de 300 nuevos soles y 10 municipios (20%) cobraban más de 500 nuevos soles.

De acuerdo a la Ley N° 28976, las municipalidades deben verificar la ‘Compatibilidad de uso’ y la ‘Inspección técnica de seguridad en Defensa Civil’¹⁶. En cambio, algunas exigían un ‘Certificado de Compatibilidad de Uso’, que añade un nuevo trámite al procedimiento de obtención de la licencia, además de requisitos y costos adicionales. En la fiscalización se identificaron 11 municipalidades (22%) que lo requerían indebidamente¹⁷.

14 Documento que permite identificar los tipos de actividades comerciales correspondientes a cada categoría de zonificación.

15 Los procedimientos administrativos sujetos a Silencio Administrativo Positivo, se considerarán automáticamente aprobados si, vencido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiera emitido el pronunciamiento correspondiente, no siendo necesario expedirse pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que lo requiera.

16 Para negocios de riesgo moderado hasta de 500 metros cuadrados.

17 Carmen de la Legua, Cieneguilla, Lurigancho, Pucusana, Punta Negra, Rímac, San Bartolo, San Luis, Santa María del Mar, Surquillo y Villa María del Triunfo.

Por otro lado, los formatos para el trámite (formularios de Declaración Jurada) deben ser entregados gratuitamente al requerimiento del usuario; sin embargo, 27 de las municipalidades (55%) no entregaban gratuitamente estos formatos.

Cuadro N° 2: Indicadores de Cumplimiento

Descripción	Frecuencia	Porcentaje
Atención preferencial		
Sí	8	16.33%
No	41	83.67%
Total	49	100.00%
Plano de zonificación		
Se encuentra disponible y de fácil uso	22	44.90%
Se encuentra disponible pero no es de fácil uso	4	8.16%
Disponibles de fácil uso pero no hay orientador	2	4.08%
No disponible	21	42.86%
Total	49	100.00%
Índice de usos		
Se encuentra disponible y de fácil uso	8	16.33%
Se encuentra disponible pero no es de fácil uso	1	2.04%
No disponible	40	81.63%
Total	49	100.00%
Visibilidad del TUPA		
Sí	7	14.29%
No	42	85.71%
Total	49	100.00%
Un solo costo		
Sí	30	61.20%
No	19	38.80%
Total	49	100.00%
Silencio administrativo positivo		
Sí	47	95.90%
No	2	4.10%
Total	49	100.00%
Duración del trámite		
Hasta 7 días	17	34.70%
De 8 a 15 días	30	61.20%
Más de 16 días	2	4.10%
Total	49	100.00%
Costo del trámite (en nuevos soles)		
De 80 a 150	8	16.30%
De 151 a 300	17	34.70%
De 301 a 500	14	28.60%
De 501 a más	10	20.40%
Total	49	100.00%
Exigen Certificado de Compatibilidad de uso		
Sí	11	22.40%
No	38	77.60%
Total	49	100.00%
Formatos gratuitos		
Sí	22	44.90%
No	27	55.10%
Total	49	100.00%

Fuente: Campaña de Fiscalización al Trámite de Licencia de Funcionamiento 2009



Ranking

Estudios de la OECD revelan que para las pequeñas empresas el costo elevado de una licencia se convierte en una barrera de acceso al mercado formal. Asimismo, el cobro de altas tasas, puede ser consecuencia de erróneos objetivos de generación de ingresos¹⁸ y de la definición de procedimientos ineficientes que comprenden actividades que no añaden valor y requisitos desproporcionados.

El Cuadro N° 3 muestra el *ranking* de las 49 municipalidades según el costo a incurrir para obtener la Licencia de Funcionamiento de un negocio de bajo riesgo, con un tamaño menor o igual a los cien metros cuadrados.

En este caso se observó que las municipalidades de Lurigancho, Chorrillos, Pucusana, Surquillo, San Luis, San Bartolo y San Borja fueron las que requirieron los pagos más elevados (superiores a los S/. 700.00). Las municipalidades de San Miguel, San Martín de Porres, Magdalena del Mar, Villa María del Triunfo, Puente Piedra, Santa Rosa y la Perla cobran tasas inferiores a los S/. 150.00.

La metodología de la Campaña de Fiscalización contemplaba la elaboración de un *ranking* de facilitación y cumplimiento mediante la ponderación de los indicadores de ambas dimensiones y el uso de un algoritmo. El propósito era disponer de un indicador simple para comparar el desempeño de las municipalidades.

El Cuadro N° 4 muestra el *ranking* de las 49 municipalidades según el ‘Índice de facilitación y cumplimiento de las licencias de funcionamiento’. Asimismo, muestra el desempeño independiente tanto en “Atención” como en “Cumplimiento” de los municipios.

El *ranking* estuvo liderado por las municipalidades de Puente Piedra, Pachacamac, La Molina, San Juan de Miraflores, La Victoria, Comas y San Isidro. Las municipalidades con menor desempeño fueron las de Santa María del Mar, Lurigancho, Pucusana, San Luis, Independencia, Cieneguilla, Rímac y San Bartolo.

¹⁸ Pese a que la normatividad señala que la tasa a cobrar debiera considerar solamente los costos directamente involucrados con el trámite.

Cuadro N° 3: Ranking de costos del trámite

Ranking	Municipalidad	Costo (S/.)
1	Lurigancho-Chosica	955.80
2	Chorrillos	904.68
3	Pucusana	873.00
4	Surquillo	796.40
5	San Luis	790.28
6	San Bartolo	763.50
7	San Borja	703.42
8	Jesús María	664.70
9	Punta Hermosa	545.46
10	Barranco	517.46
11	Callao	446.59
12	Ate	409.32
13	La Molina	395.11
14	Rimac	385.61
15	Ancón	355.00
16	Lurín	355.00
17	Bellavista	355.00
18	Breña	347.72
19	La Punta	328.02
20	Miraflores	326.60
21	Santa María del Mar	320.64
22	Punta Negra	320.00
23	Villa El Salvador	314.39
24	Santiago de Surco	304.00
25	Chaclacayo	292.17
26	Cieneguilla	290.60
27	Pachacamac	287.00
28	Lince	286.69
29	El Agustino	259.55
30	Carmen de la Legua	256.50
31	Santa Anita	254.54
32	La Victoria	250.00
33	Pueblo Libre	240.83
34	Cercado de Lima	240.44
35	San Juan de Miraflores	233.91
36	San Isidro	227.00
37	San Juan de Lurigancho	221.40
38	Los Olivos	210.00
39	Independencia	201.00
40	Ventanilla	193.00
41	Carabayllo	166.10
42	Comas	150.00
43	San Miguel	147.13
44	San Martín de Porres	142.10
45	Magdalena del Mar	134.66
46	Villa María del Triunfo	121.78
47	Puente Piedra	107.60
48	Santa Rosa	97.00
49	La Perla	80.00

Fuente: Campaña de Fiscalización al Trámite de Licencia de Funcionamiento 2009

**Cuadro N°4: Ranking según el Índice de Facilitación y Cumplimiento**

Ranking	Municipalidad	Índice de atención	Índice de cumplimiento	Índice Total
1	Puente Piedra	0.27	0.60	0.87
2	Pachacamac	0.27	0.60	0.87
3	La Molina	0.27	0.60	0.87
4	San Juan de Miraflores	0.27	0.60	0.87
5	La Victoria	0.27	0.60	0.87
6	Comas	0.21	0.60	0.81
7	San Isidro	0.19	0.60	0.79
8	San Martín de Porres	0.16	0.60	0.76
9	La Punta	0.16	0.60	0.76
10	Cercado de Lima	0.24	0.48	0.72
11	Carabaylo	0.11	0.60	0.71
12	Barranco	0.11	0.60	0.71
13	Ventanilla	0.11	0.60	0.71
14	Pueblo Libre	0.21	0.48	0.69
15	San Borja	0.21	0.48	0.69
16	Carmen de la Legua	0.21	0.48	0.69
17	Santiago de Surco	0.19	0.48	0.67
18	Jesús María	0.19	0.48	0.67
19	Lince	0.19	0.48	0.67
20	Magdalena del Mar	0.19	0.48	0.67
21	Villa El Salvador	0.05	0.60	0.65
22	Santa Rosa	0.16	0.48	0.64
23	Ate	0.16	0.48	0.64
24	Breña	0.16	0.48	0.64
25	Callao	0.16	0.48	0.64
26	Chaclacayo	0.13	0.48	0.61
27	Surquillo	0.13	0.48	0.61
28	Lurín	0.11	0.48	0.59
29	Miraflores	0.11	0.48	0.59
30	Bellavista	0.11	0.48	0.59
31	La Perla	0.11	0.48	0.59
32	San Juan de Lurigancho	0.21	0.36	0.57
33	Punta Hermosa	0.08	0.48	0.56
34	San Miguel	0.19	0.36	0.55
35	Chorrillos	0.05	0.48	0.53
36	Ancón	0.16	0.36	0.52
37	Punta Negra	0.16	0.36	0.52
38	Los Olivos	0.13	0.36	0.49
39	Villa María del Triunfo	0.13	0.36	0.49
40	El Agustino	0.21	0.24	0.45
41	Santa Anita	0.19	0.24	0.43
42	Santa María del Mar	0.05	0.36	0.41
43	Lurigancho-Chosica	0.16	0.24	0.40
44	Pucusana	0.16	0.24	0.40
45	San Luis	0.16	0.24	0.40
46	Independencia	0.13	0.24	0.37
47	Cieneguilla	0.11	0.24	0.35
48	Rímac	0.21	0.12	0.33
49	San Bartolo	0.05	0.24	0.29

Fuente: Campaña de Fiscalización al Trámite de Licencia de Funcionamiento 2009

4. RECOMENDACIONES

Consideramos que la metodología utilizada en este trabajo debe ser un punto de partida para futuros desarrollos de metodologías de fiscalización municipal, ya que las dimensiones de facilitación del servicio y cumplimiento de la normatividad equivalen a las dos caras de una misma moneda denominada *desempeño municipal*. Disponer de instrumentos analíticos, registros de información, campañas de fiscalización, el man-

tenimiento de tablas de indicadores y un *ranking*, permiten medir, evaluar y formular propuestas para la mejora continua del servicio y de la competitividad territorial.

Asimismo, los grados de incumplimiento identificados, permiten afirmar que, a pesar de los avances evidentes en el marco normativo, estos resultan insuficientes para garantizar la adecuación de las entidades y la mejora del servicio. Es pertinente entonces, acompañar las mejoras normativas con distintos mecanismos de vigilancia y monitoreo, así como de incentivos y sanciones.

La SGP, luego de notificar los incumplimientos detectados en cada municipalidad, deberá efectuar el seguimiento necesario a fin de comprobar la ejecución de las correcciones y emisión de nuevas ordenanzas. Mediante una estrategia de monitoreo, notificación y seguimiento de ajustes a los municipios se mejorará la calidad del servicio y el clima para los negocios.

Por otra parte, es conveniente centralizar en un único portal el lugar donde se debe cumplir con la obligatoriedad de publicar el TUPA actualizado. Sugerimos que este sea el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas. De esta forma quedaría bajo la responsabilidad de una sola entidad informar sobre el nivel de actualización y notificar a las municipalidades que incumplen esta norma. Se sugiere, asimismo, que los TUPA posean un código y una versión, es decir, que al presentarse por primera vez el TUPA asuma una versión 0, cada modificación debiera renombrar el TUPA y actualizar su versión.

Dado que los requisitos máximos exigibles por los municipios están definidos en el artículo 7 de la Ley N° 28976, es posible estandarizar tanto el formato informativo con los requisitos que facilitan las municipalidades, así como los formularios Solicitud Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento y Declaración Jurada de Cumplimiento de Normas de Seguridad.

La calidad del servicio mejora con la frecuencia y la especialización. En las visitas realizadas se identificaron distritos con una frecuencia muy baja de usuarios que tramiten la licencia, los distritos balnearios por ejemplo. En estos casos, a fin de mejorar la atención, se sugiere definir días y horarios específicos para el trámite de las licencias y comunicarlos adecuadamente mediante distintos medios (portal, periódicos murales, volantes); de esta manera se podrá asignar a un servidor con el suficiente conocimiento del procedimiento y el perfil adecuado.

El usuario incógnito solicitaba en sus visitas, información necesaria para tramitar la apertura de un negocio de bajo riesgo y de un tamaño menor a los cien metros cuadrados. Pudimos constatar que el grado de dificultad para obtener la licencia se incrementaba con el tamaño y riesgo del negocio; particularmente, cuando se requieren



inspecciones de detalle o multidisciplinarias y permisos sectoriales. En tal sentido, consideramos necesaria una mayor coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) a fin de mejorar el planeamiento de las inspecciones y con los distintos Ministerios y entidades, de manera que se identifiquen mecanismos para compartir información de sus bases de datos. Adicionalmente, INDECI deberá informar sobre sus reales capacidades de inspección y períodos en que disponga de capacidad para programar visitas itinerantes en los distintos distritos de Lima y Callao.

Es necesario realizar coordinaciones institucionales con INDECOPI, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, entre otras, a fin de optimizar la programación y, en la medida de lo posible, integrar las campañas de fiscalización municipal. De esta manera se mejorará la cobertura, se eliminarán ciertas duplicidades y se aprovecharán las sinergias y competencias distintivas de cada institución.

Los servidores públicos que atienden a los usuarios, con cierta periodicidad, deberían acreditar suficiencia en el conocimiento de los procedimientos administrativos, así como estar “brevetados” por categorías, que evidencien distintos niveles de conocimiento y capacidad para resolver procedimientos administrativos.

Además, para dotar a las autoridades locales de un instrumento que ayude y transparente su gestión, recomendamos implementar reportes o boletines periódicos que, de forma análoga a los boletines de la Superintendencia de Banca y Seguros, informen sobre el desempeño municipal en indicadores claves, facilitando el *benchmarking* y la toma de decisiones.

Sugerimos, asimismo, organizar ciertas acciones que ayuden a promover la formalización de los negocios, por ejemplo, planificar campañas para el otorgamiento de licencias de funcionamiento con precios promocionales. Es conveniente que esta actividad se realice con el concurso de funcionarios de los Ministerios e INDECI, priorizando las actividades en los mercados, con los transportistas y los ambulantes.

La SGP debe disponer de un archivo actualizado (en versión física y electrónica), tanto de los TUPA (incluyendo todas sus versiones y modificaciones) y de las ratificaciones de tasas. Igualmente, se requiere profesionalizar y especializar (implementando áreas de normas y organización, y métodos) el equipo de contacto y asistencia a gobiernos locales.

Conjuntamente con las campañas de inspección, se debe implementar un mecanismo de reconocimiento público para aquellas municipalidades con mejor desempeño. Por ejemplo, otorgar un diploma, la divulgación del premio o un incentivo.



CAPÍTULO 2

CAMPAÑA DE FISCALIZACIÓN ABRIL 2010 – 180 MUNICIPALIDADES EN 25 REGIONES

MONITOREO MUNICIPAL 2010

Esta actividad consistió en la realización de una Campaña de monitoreo al trámite de Licencia de Funcionamiento conducida por las instituciones que conforman TRAMIFÁCIL¹⁹, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP) y CONFIEP, con el auspicio del IFC (Banco Mundial). Participaron las Cámaras Regionales de Comercio y/o Industria²⁰ y la Defensoría del Pueblo. La campaña comprendió 180 municipalidades en 25 regiones del país, entre ellas las 49 municipalidades de Lima Metropolitana y la región Callao.

1. OBJETIVO

Evaluar el nivel de cumplimiento por parte de los municipios, de la normatividad vigente en relación al trámite para obtener la Licencia de Funcionamiento y la sostenibilidad de las reformas de simplificación administrativa.

19 Programa de INTERMESA para la simplificación administrativa de trámites municipales para empresas.

20 Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca, Cámara de Comercio, Industria, Servicios, Turismo y Producción de Cusco, Cámara de Comercio de Huancayo, Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Ica, Cámara de Comercio y Producción de Lambayeque, Cámara de Comercio de La Libertad, Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Loreto, Cámara de Comercio y Producción de Piura, Cámara de Comercio y Producción de Puno, Cámara de Comercio y Producción de San Martín, Cámara de Comercio y Producción del Santa.

2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada comprendió el uso de dos instrumentos: un formato de requerimiento de información a los responsables de línea de las municipalidades y una Guía de Visita utilizada como pauta para realizar inspecciones bajo la modalidad de cliente incógnito. Se definieron, asimismo, dos casos por evaluar con sus respectivos supuestos y cartillas de instrucción para la capacitación.

Las municipalidades a ser monitoreadas fueron seleccionadas según el criterio de relevancia económica en el territorio. Así, se identificaron 180 municipalidades correspondientes a 25 regiones del país. En todas ellas el objetivo fue verificar el cumplimiento de la normatividad vigente correspondiente al trámite de Licencia de Funcionamiento, silencio administrativo y atención preferente; así como el grado de facilitación o calidad en la atención a los administrados.

Entre los principales actores, además de los miembros de INTERMESA, destacaron las Cámaras de Comercio Regionales, las que jugaron un rol gravitante para la concreción de la campaña, facilitando en todas las regiones su infraestructura, contactos y capital humano. Otro actor relevante fue la Defensoría del Pueblo, pues gracias a su participación se pudo culminar con la inspección de todas las municipalidades.

Las 180 municipalidades se agruparon en cuatro niveles de análisis.

- Nivel Nacional: constituido por 180 municipalidades, 112 provinciales y 68 distritales, correspondientes a 25 regiones del país, las cuales fueron seleccionadas por ser las más representativas (en términos de dinámica económica) en sus regiones.
- Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL: constituido por 138 municipalidades, 91 provinciales y 47 distritales, correspondientes a 24 regiones del país. Este grupo está conformado por aquellas municipalidades que no participaron de las intervenciones TRAMIFÁCIL. Se buscó evaluarlas a fin de identificar brechas de desempeño y líneas de acción para el futuro.
- Lima Metropolitana: conformado por la municipalidad provincial y 42 distritos. Lima ha sido la región beneficiaria del mayor número de intervenciones en materia de simplificación administrativa, justificadas en tanto esta región cobija el mayor tejido empresarial nacional y mantiene una intensa dinámica transaccional. Asimismo, Lima Metropolitana es medida anualmente a través



de la encuesta Doing Business, razón por la cual, es pertinente monitorear el trámite de Licencia de Funcionamiento²¹, de manera que se identifiquen las tareas pendientes y se mejore el clima de negocios.

- TRAMIFÁCIL Directo: conformado por 20 municipalidades, 9 provinciales y 11 distritales, correspondientes a 7 regiones del país. Estas municipalidades, beneficiarias de TRAMIFÁCIL, recibieron una ayuda más consistente²² y, en cierto sentido, constituyen a la fecha, referentes de la simplificación administrativa en municipalidades.

Mediante un oficio de solicitud de información dirigido al alcalde del municipio, se requirió la siguiente información:

- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- Evolución del número de licencias para el período 2005-2009.
- Recaudación por concepto de trámite de licencia para el período 2005-2009.
- Breve descripción de las reformas emprendidas.
- Comparación de indicadores del trámite de Licencia de Funcionamiento.
- Cumplimiento de remisión de TUPA al Portal de Servicios al Ciudadano.
- Disponibilidad de Portal Municipal.
- Disponibilidad de Plano de Zonificación.
- Disponibilidad de Índice de Usos.
- Disponibilidad de formatos.
- Número de Inspectores de Defensa Civil.
- Número de Inspecciones en Defensa Civil.

Esta información fue complementada con la obtenida mediante el trabajo de campo que se explicará detalladamente a continuación.

Trabajo de Campo

En primer lugar, el principal instrumento para el levantamiento de datos en el marco de la campaña 2010 fue el formato “Reporte de Visita” que es un documento que comprende dos componentes: i) tipología y calidad de la información disponible para el ciudadano en la municipalidad; y ii) grupos de indicadores pertinentes para dos casos de estudio (micro y pequeña empresa).

21 Forma parte del procedimiento de apertura de negocios que es medido anualmente por Doing Business.

22 Intervención cuyo plazo de duración y presupuesto asignado eran superiores a los de las intervenciones indirectas; se priorizaba la mejora de procesos e implementación de *software* de licencias de funcionamiento.

En segundo lugar, a fin de disponer del capital humano para realizar el trabajo de campo, con la ayuda de las Cámaras Regionales, se efectuaron convocatorias²³ en las universidades más representativas del interior. Las personas capacitadas recibieron charlas sobre la normatividad vigente en relación al trámite de Licencia de Funcionamiento y el uso del instrumento Guía de Visita; seguidamente, se tomaron controles escritos, entrevistas y un monitoreo piloto que permitieron seleccionar tanto al supervisor como a los evaluadores en cada región.

En tercer lugar, para lograr la medición de indicadores de gestión en las municipalidades, se definieron dos modelos de casos, que han permitido evaluar el cumplimiento de la normatividad vigente y la sostenibilidad de las reformas que atañen a micro (CASO 1) y pequeñas (CASO 2) empresas del país. El primero se definió con la finalidad de medir el cumplimiento y los logros en los negocios de menor complejidad y riesgo; debemos anotar que el marco legal vigente facilitaba prioritariamente la simplificación administrativa para este tipo de empresas²⁴. El segundo caso consideraba algunos supuestos Doing Business para el procedimiento de apertura de empresas e implicaba asumir algo más de riesgo, debido al mayor tamaño del establecimiento y mayor sofisticación del modelo de negocio.

Descripción del Caso 1:

Se tramita la Licencia de Funcionamiento para un negocio de comercio al por menor que, tanto por su número de trabajadores como por su volumen de facturación, se cataloga como una microempresa. Asimismo, se considera que todos los propietarios (fundadores) del negocio son nacionales; que el trámite sería efectuado por uno de los propietarios, quien conocía los procedimientos a seguir para abrir una empresa y, dada la dimensión del establecimiento y el bajo riesgo de la actividad, le correspondería una inspección básica ex post. El giro de la empresa es bodega minorista, cuyas ventas no exceden las 150 unidades impositivas tributarias (S/. 540.000 nuevos soles anuales). El negocio no se ubica en el centro histórico ni en otra zona crítica.

23 Según perfil determinado: quinto superior, disponibilidad, carreras de Economía, Administración y Derecho.

24 Al desarrollar los casos, se consideraron aspectos relacionados al marco legal y administrativo, concretamente al Decreto Legislativo N°1086, que define características para los micro y pequeños negocios (CASOS 1 y 2), la Ley General de Sociedades, la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento (Ley N° 28976), la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), la Ley de Atención Preferente (Ley N° 28683) y la Ley del Silencio Administrativo (Ley N° 29060). Asimismo, se revisó la metodología Doing Business.



Descripción del Caso 2:

Se tramita la Licencia de Funcionamiento para un negocio de comercio al por mayor que, tanto por su número de trabajadores como por su volumen de facturación, se cataloga como una pequeña empresa. Asimismo, se considera que todos los propietarios (fundadores) del negocio son nacionales, que el trámite sería efectuado por uno de los propietarios, quien conocía los procedimientos a seguir para abrir una empresa y, dada la dimensión del establecimiento y el moderado riesgo de la actividad, le correspondería una inspección básica ex ante. El giro de la empresa es de bodega mayorista, cuyas ventas no excedían las 1700 unidades impositivas tributarias (S/. 6.120.000 nuevos soles anuales). El negocio no se ubica en el centro histórico ni en otra zona crítica.

Finalmente, con el objetivo de presentar en un formato comparable los resultados tanto en las variables que miden la facilitación del servicio a los ciudadanos como el grado de cumplimiento de la normatividad vigente referida a la Licencia de Funcionamiento, se diseñó un índice que pondere estos factores y permita ordenar, según desempeño, a las municipalidades en los distintos grupos de análisis.

En ese sentido, se utilizaron por un lado, los indicadores de facilitación, que están referidos a las condiciones que permiten una tramitación más efectiva de la autorización municipal de funcionamiento. Se han considerado los siguientes rubros de indicadores de facilitación de los trámites: i) los relativos a una adecuada señalización; ii) la existencia de una Mesa o Módulo de Informe; iii) el tiempo de espera para ser informado; iv) la calidad de la información proporcionada; v) el conocimiento del personal respecto del trámite; vi) la existencia de un software para la tramitación de Licencias de Funcionamiento; y vii) la disponibilidad de Formatos, de acuerdo al tamaño del negocio.

Por otro lado, los indicadores de cumplimiento de la normatividad vigente, mediante los cuales se comprueba en la realidad el acatamiento de diversos aspectos contenidos en las siguientes leyes:

- i) Ley N° 28976, denominada Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, cuya normativa fija requisitos máximos a ser requeridos por las municipalidades;
- ii) Ley N° 29060, denominada Ley del Silencio Administrativo, que define plazos máximos para los trámites; y,

- iii) Ley N° 28683, llamada Ley de la Atención Preferente, que norma la adecuación de los lugares que brindan atención al público, a fin de garantizar una atención preferente a las mujeres embarazadas, los niños, las personas adultas mayores y con discapacidad.

3. HALLAZGOS

Información remitida por las municipalidades

En esta campaña, a diferencia de la anterior (2009), se solicitó a las municipalidades que remitan cierta información que no podía obtenerse mediante el trabajo de campo. El propósito era disponer de material que permita profundizar el análisis, e indirectamente evaluar la capacidad de los municipios para registrar y mantener archivos con las transacciones vinculadas al trámite de las licencias de funcionamiento e indicadores claves del proceso.

De un total de 180 municipalidades, solamente 101 (56%) cumplieron con remitir la información solicitada; asimismo, solamente 70 (39%) facilitaron información sobre el número de inspectores en Defensa Civil e inspecciones realizadas.

La dinámica en el otorgamiento de las licencias de funcionamiento se observa en el Cuadro N° 5, que presenta el número de licencias otorgadas²⁵ durante los años 2006 y 2009 y el promedio de licencias emitidas por municipalidad para los cuatro grupos de análisis. Se observa que el incremento en el número de licencias fue significativo en los cuatro niveles (superior al 25%). Asimismo, las municipalidades del grupo TRAMIFÁCIL Directo son las que en promedio entregaron el mayor número de licencias (1.815); las de Lima Metropolitana entregaron en promedio 1.071 licencias, las del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, 320 y las del Nivel Nacional, 472 licencias.

CUADRO N° 5: Comparativo según niveles de los resultados alcanzados tanto el año 2006 como el 2009 en el número de Licencias de Funcionamiento emitidas y el promedio de licencias otorgadas por nivel (muestra de 146 municipalidades).

DESCRIPCIÓN	LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO (und)				PROMEDIO DE LICENCIAS/ MUNICIPALIDAD (und)		
	2006	2009	DIFERENCIA	VAR. %	2006	2009	VAR. %
NACIONAL	52,431	68,966	16,535	31.5%	359	472	31.5%
NAC-TRAMI	27,077	36,854	9,777	36.1%	235	320	36.1%
LIMA MET	29,678	37,495	7,817	26.3%	848	1071	26.3%
TRAMI DIREC	21,744	27,227	5,483	25.2%	1450	1815	25.2%

Fuente: Documentación remitida por las municipalidades y el MEF

25 La información corresponde a una muestra de 146 municipalidades de un total de 180.



Durante el 2009 (Cuadro N° 6) todos los niveles incrementaron significativamente su recaudación por concepto de tasas por el derecho de licencias de funcionamiento (superior al 31%), destacando los niveles Nacional sin TRAMIFÁCIL y Lima Metropolitana con incrementos de 50% y 47% respectivamente. Ambos grupos habrían aumentado sus recaudaciones debido a factores como la expansión de la demanda interna y el incremento de sus tasas, 10% y 16% respectivamente.

CUADRO N° 6: Comparativo según niveles - de los resultados alcanzados tanto el año 2006 como el 2009 en la recaudación por concepto de tasas de Licencias de Funcionamiento y las tasas promedio por nivel (muestra de 146 municipalidades).

DESCRIPCIÓN	RECAUDACIÓN POR LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO (S/. miles)				TASA PROMEDIO (S/. nuevos soles)		
	2006	2009	DIFERENCIA	VAR. %	2006	2009	VAR. %
NACIONAL	12,645.3	17,586.7	4,941.4	39.1%	241.2	255.0	5.7%
NAC-TRAMI	6,722.6	10,092.5	3,369.9	50.1%	248.3	275.9	10.3%
LIMA MET	6,601.8	9,682.5	3,080.7	46.7%	222.4	258.2	16.1%
TRAMI DIREC	5,211.2	6,828.9	1,617.7	31.0%	239.7	250.8	4.7%

Fuente: Documentación remitida por las municipalidades y el MEF

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 7 que se presenta a continuación, las municipalidades de Lima Metropolitana y las que conforman el grupo TRAMIFÁCIL Directo presentaban un porcentaje mayor de inspectores que los niveles Nacional y Nacional sin TRAMIFÁCIL.

CUADRO N° 7 Tabulación de información municipal organizada tanto para el Nivel Nacional (101 municipalidades), Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL (77 municipalidades), Nivel de Lima Metropolitana (30 municipalidades) y el Nivel de las Intervenciones Directas de TRAMIFÁCIL (16 municipalidades) – Número de inspectores en Defensa Civil.

NÚMERO DE INSPECTORES	NIVEL NACIONAL		N. NACIONAL SIN TRAMIF.		LIMA METROPOLITANA		TRAMIFÁCIL DIRECTO	
	UND.	%	UND.	%	UND.	%	UND.	%
1 inspector DC	24	34.29%	23	36.50%	5	23.81%	1	20.00%
2 inspectores DC	18	25.71%	17	27.00%	6	28.57%	1	20.00%
3 inspectores DC	9	12.86%	8	12.70%	4	19.05%	2	40.00%
4 inspectores DC	9	12.86%	8	12.70%	4	19.05%	0	0.00%
>5 inspectores DC	10	14.29%	7	11.10%	2	9.52%	1	20.00%
RESPUESTAS VÁLIDAS	70		63		21		5	
TOTAL MUNICIPALIDADES	101		77		30		16	

Fuente: Documentación remitida por las municipalidades

Luego, en el Cuadro N° 8 se permite observar que en los grupos Nivel Nacional y Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, el 63% y el 67% de sus municipalidades realizaban menos de 500 inspecciones anuales. En los grupos Nivel Lima Metropolitana y Nivel TRAMIFÁCIL Directo, el 15% y 100% de las municipalidades realizaban más de 500 inspecciones anuales.

CUADRO N° 8: Tabulación de información municipal organizada tanto para el Nivel Nacional (101 municipalidades), Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL (77 municipalidades), Nivel de Lima Metropolitana (30 municipalidades) y el Nivel de las Intervenciones Directas de TRAMIFÁCIL (16 municipalidades) –Número de inspecciones en Defensa Civil.

NÚMERO DE INSPECCIONES (AÑO)	NIVEL NACIONAL		N. NACIONAL SIN TRAMIF.		LIMA METROPOLITANA		TRAMIFÁCIL DIRECTO	
	UND.	%	UND.	%	UND.	%	UND.	%
<=100 inspecciones	22	32.35%	23	37.70%	1	5.00%	0	0.00%
>100 Y <=500 inspecciones	21	30.88%	18	29.51%	2	10.00%	0	0.00%
>500 Y <=1000 inspecciones	9	13.24%	7	11.47%	3	15.00%	2	50.00%
>1000 Y <=3000 inspecciones	11	16.18%	10	16.39%	9	45.00%	0	0.00%
>3000 inspecciones	5	7.35%	3	4.93%	5	25.00%	2	50.00%
RESPUESTAS VÁLIDAS	70		61		20		4	
TOTAL MUNICIPALIDADES	101		77		30		16	

Fuente: Documentación remitida por las municipalidades

Información del trabajo de campo

En este acápite se presentan los hallazgos en las variables de facilitación y las variables de cumplimiento general. Asimismo, se muestran los resultados correspondientes a los indicadores de cumplimiento para los casos 1 y 2 y, finalmente, se muestra el *ranking* del Índice de facilitación y cumplimiento.

Indicadores de Facilitación

Tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 9, el grupo TRAMIFÁCIL Directo muestra los mejores desempeños en los indicadores de facilitación, luego se ubica Lima Metropolitana. Los niveles Nacional y Nacional sin TRAMIFÁCIL, debido a que comprendían un porcentaje importante de ciudades intermedias y menores, presentaban los indicadores más discretos.

El Cuadro N° 9 muestra que en los grupos TRAMIFÁCIL Directo y Lima Metropolitana, el 65% y 42% de sus municipalidades presentaban una buena señalización. En los grupos Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL y Nivel Nacional, el 42% y 39% de sus municipalidades presentaban una mala señalización.

En relación a la mesa o módulo de informe, los grupos TRAMIFÁCIL Directo y Lima Metropolitana disponían de este elemento en todas sus municipalidades; el Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL y el Nivel Nacional no disponían del módulo en el 28% y 25% de sus municipalidades.

Se consideraba que una espera era prolongada cuando demoraba más de diez minutos. En el 51% de las municipalidades de Lima Metropolitana y en el 36% de las del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL la espera era excesiva.



La información proporcionada se encontró incompleta en el 37% de las municipalidades del Nivel Nacional y en el 38% del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, la información proporcionada fue la necesaria en el 98% de las municipalidades de Lima Metropolitana y en el 80% de las municipalidades TRAMIFÁCIL Directo.

En el 45% de las municipalidades del Nivel Nacional y en el 46% del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL se verificó que el personal no conocía adecuadamente las especificaciones del trámite de Licencia de Funcionamiento. Por el contrario, en Lima Metropolitana, los servidores conocían razonablemente bien el trámite en el 98% de las municipalidades.

El 100% de las municipalidades TRAMIFÁCIL Directo disponían de un *software* de licencias; en Lima Metropolitana, el 98%; en el Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, 38% de las municipalidades no disponían de *software* de licencias.

CUADRO N° 9: Comparativo según niveles-Indicadores de Facilitación del trámite de Licencia de Funcionamiento

DESCRIPCIÓN	NACIONAL		NAC-TRAMIFÁCIL		LIMA METROPOLITANA		TRAMIFÁCIL DIRECTO	
	Valor Absoluto	Valor Percentual	Valor Absoluto	Valor Percentual	Valor Absoluto	Valor Percentual	Valor Absoluto	Valor Percentual
Señalización:								
Buena	60	33.33%	41	29.71%	18	41.86%	13	65.00%
Regular	50	27.78%	39	28.26%	13	30.23%	5	25.00%
Mala	70	38.89%	58	42.03%	12	27.91%	2	10.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Mesa o módulo de Informa:								
Sí existe	135	75.00%	99	71.74%	43	100.00%	20	100.00%
No existe	45	25.00%	39	28.26%	0	0.00%	0	0.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Tiempo de espera para ser informado:								
Tiempo razonable	118	65.56%	88	63.77%	21	48.84%	13	65.00%
Larga espera	62	34.44%	50	36.23%	22	51.16%	7	35.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Información proporcionada:								
Necesaria	114	63.33%	85	61.59%	42	97.67%	16	80.00%
Incompleta	66	36.67%	53	38.41%	1	2.33%	4	20.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Conocimiento del personal:								
Correcta	98	55.00%	75	54.35%	42	97.67%	18	95.00%
Incorrecta	81	45.00%	63	45.65%	1	2.33%	1	5.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Software de licencias:								
Hay	104	57.78%	77	55.80%	42	97.67%	20	100.00%
No hay	76	42.22%	61	44.20%	1	2.33%	0	0.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Formato de requisitos por tamaño:								
Sí disponen	23	12.78%	11	7.97%	7	16.28%	9	45.00%
No disponen	157	87.22%	127	92.03%	36	83.72%	11	55.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%

Fuente: SGP-PCM/CONFIEP/Defensoría - Campaña de Monitoreo Licencia de Funcionamiento 2010

Disponer de un formato que resuma los requisitos según el tamaño del negocio facilita la comprensión del trámite y reduce los tiempos y las consultas. Solamente 8% de las municipalidades del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL disponían de formatos de requisitos por tamaño; en el Nivel Nacional, 13%; en Lima Metropolitana, el 16%, y en TRAMIFÁCIL Directo, el 45%.

Indicadores de Cumplimiento

El Cuadro N° 10 resume el desempeño de los distintos grupos en relación al cumplimiento de la normatividad vigente. Los grupos con mejor desempeño fueron los de Lima Metropolitana y TRAMIFÁCIL Directo.

En los Niveles Nacional y Nacional sin TRAMIFÁCIL, 80% y 85% de las municipalidades no brindaban atención preferente; las municipalidades TRAMIFÁCIL Directo fueron las de mayor cumplimiento (70%).

El Plano de zonificación, conjuntamente con el Índice de Usos, permite verificar la Compatibilidad de Uso de un giro de negocio en una ubicación determinada. Como se aprecia en el Cuadro N° 10: al Nivel Nacional el 48% de los municipios no cumplía con exhibir el Plano de Zonificación y el 57% no disponía del Índice de Usos; al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL el 51% de las municipalidades no cumplía con exhibir el Plano de Zonificación y un 63% carecía de Índice de Usos; en Lima Metropolitana el 88% de los municipios exhibía el Plano de Zonificación y un 81% el Índice de Usos; a nivel de TRAMIFÁCIL Directo, el 85% de las municipalidades exhibía el Plano de Zonificación y un 95% el Índice de Usos.

En lo que respecta a los formularios disponibles, la Ley N° 28976 norma que los formularios para el trámite deben ser gratuitos y estar disponibles. En las provincias más alejadas, la Licencia de Funcionamiento se requiere mediante una solicitud simple y no existen formularios definidos. Esto explica por qué a Nivel Nacional, solamente el 41% de municipalidades disponía de formularios gratuitos y un 19% cobraba por los formularios; asimismo, en Lima Metropolitana, el 20% de las municipalidades cobraba por los formularios. Al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL solamente el 35% de municipalidades disponían de formularios gratuitos y un 22% cobraba por los formularios.

No se cumplía con la exhibición del TUPA en el 64% de las municipalidades del Nivel Nacional, en el 67% de las municipalidades del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, en el 35% de las de Lima Metropolitana y en el 30% de las TRAMIFÁCIL Directo.



CUADRO N° 10: Comparativo según niveles, Indicadores de Cumplimiento del trámite de Licencia de Funcionamiento

DESCRIPCIÓN	NACIONAL		NAC.-TRAMIFÁCIL		LIMA METROP. OLITANA		TRAMIFÁCIL DIRECTO	
	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual
Atención preferencial								
Si existe	36	20.00%	21	15.72%	22	51.16%	14	70.00%
No existe	144	80.00%	117	84.28%	21	48.84%	6	30.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Plano de Zonificación								
Si existe	93	51.67%	67	48.55%	38	88.37%	17	85.00%
No existe	87	48.33%	71	51.45%	5	11.63%	3	15.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	43	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Índice de Usos								
Si existe	77	42.78%	51	36.96%	35	81.40%	19	95.00%
No existe	103	57.22%	87	63.04%	8	18.60%	1	5.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Formatos disponibles								
Disponible/gratis	73	40.56%	48	34.78%	27	62.79%	15	75.00%
Disponible/cuesta	35	19.44%	30	21.74%	1	2.33%	2	10.00%
No disp/gratis	34	18.89%	26	18.84%	9	20.93%	2	10.00%
No disp/no gratis	38	21.11%	34	24.64%	6	13.95%	1	5.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Visibilidad del TUPA								
Está visible	64	35.56%	46	33.33%	28	65.12%	14	70.00%
No está visible	116	64.44%	92	66.67%	15	34.88%	6	30.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%

Fuente: SGP-PCM/CONFIEP/Defensoría - Campaña de Monitoreo Licencia de Funcionamiento 2010

Indicadores de Cumplimiento – Caso 1

El Cuadro N° 11 muestra los resultados de la evaluación de los indicadores de cumplimiento cuando se tramita la Licencia de Funcionamiento para una bodega minorista de menos de 100 metros cuadrados.

En el Cuadro N° 11 se observa que al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, el 30% de las municipalidades requerían indebidamente el certificado de compatibilidad de uso; al Nivel Nacional, el 29%, mientras que en Lima Metropolitana y TRAMIFÁCIL Directo ninguna municipalidad lo requería.

De acuerdo a los supuestos del Caso 1, la ITSDC ex ante no debería ser un requisito para la entrega de la Licencia de Funcionamiento. Sin embargo, al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL un 35% de las municipalidades la exigían; al Nivel Nacional, un 31%; en Lima Metropolitana, un 2% y en las TRAMIFÁCIL Directo un 15%.

La Ley N° 28976 establece que por concepto de derechos por el trámite de la Licencia de Funcionamiento debería exigirse al administrado un único pago. A pesar de

ello, al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL un 67% de las municipalidades requería más de un pago; al Nivel Nacional, 63%, en Lima Metropolitana, un 47%, y en TRAMIFÁCIL Directo, 15%.

En relación al costo del trámite, 23% de las municipalidades de Lima Metropolitana cobraban más de quinientos soles; 15% del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL; 13% del Nivel Nacional y 5% de TRAMIFÁCIL Directo.

CUADRO N°11: Comparativo según niveles, Indicadores de Cumplimiento del trámite de Licencia de Funcionamiento , Caso 1 – Bodega Minorista <100mts2

CASO 1	NACIONAL		NAC TRAMIFÁCIL		LIMA METROPOLITANA		TRAMIFÁCIL DIRECTO	
	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual
Compatibilidad de Uso								
Es requisito	52	28.89%	42	30.45%	0	0.00%	0	0.00%
No es requisito	128	71.11%	96	69.57%	43	100.00%	20	100.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Inspección Técnica en Defensa Civil								
Es requisito	56	31.11%	48	34.78%	1	2.33%	3	15.00%
No es requisito	124	68.89%	90	65.22%	42	97.67%	17	85.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Un solo pago								
Sí, es sólo uno	66	36.67%	46	33.33%	23	53.49%	17	85.00%
No, es más de uno	114	63.33%	92	66.67%	20	46.51%	3	15.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Costo del Trámite (S/. Nuevos Soles)								
<=150	38	21.11%	27	19.57%	8	18.60%	5	25.00%
>150 Y <=300	72	40.00%	54	39.13%	11	25.58%	7	35.00%
>300 Y <=500	46	25.56%	36	26.09%	14	32.56%	7	35.00%
>500 Y <=1000	19	10.56%	16	11.59%	8	18.60%	1	5.00%
>1000	5	2.78%	5	3.62%	2	4.65%	0	0.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Duración del Trámite								
Menor o igual a 15 días	164	91.11%	124	89.86%	41	95.35%	19	95.00%
Mayor a 15 días	16	8.89%	14	10.14%	2	4.65%	1	5.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Silencio Administrativo Positivo								
Sí cumple	164	91.11%	124	89.13%	41	95.35%	19	95.00%
No cumple	16	8.89%	15	10.87%	2	4.65%	1	5.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Veces que vuelve a la municipalidad								
Solo una vez	111	61.67%	83	60.14%	42	97.67%	18	90.00%
Más de una vez	69	38.33%	55	39.86%	1	2.33%	2	10.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%

Fuente: SGP-PCM/CONFIEP/ Defensoría - Campaña de Monitoreo Licencia de Funcionamiento 2010



La ley dispone que el trámite de Licencia de Funcionamiento se encuentre sujeto al Silencio Administrativo Positivo (SAP) por un plazo de 15 días. Un 11% de las municipalidades del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL no cumplían con el SAP, un 9% del Nivel nacional y 5% en Lima Metropolitana y TRAMIFÁCIL Directo.

En el Nivel Nacional, el 71% de las municipalidades solicitaban más de tres requisitos adicionales a los máximos permitidos por la Ley N° 28976; en el Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, el 74%; en Lima Metropolitana, el 35%, y en TRAMIFÁCIL Directo, el 20%.

Indicadores de Cumplimiento – Caso 2

El Cuadro N° 12, muestra los resultados de la evaluación de los indicadores de cumplimiento cuando se tramita la Licencia de Funcionamiento para una bodega mayorista de más de 100 y menos de 500 metros cuadrados.

En el Cuadro N° 12 se observa que al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, el 31% de las municipalidades requerían indebidamente el certificado de compatibilidad de uso, al Nivel Nacional, el 29%, y en Lima Metropolitana y TRAMIFÁCIL Directo, ninguna municipalidad.

De acuerdo a los supuestos del Caso 2, la ITSDC ex ante debería ser un requisito para la entrega de la Licencia de Funcionamiento. Sin embargo, al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL un 10% de las municipalidades no la demandaban; al Nivel Nacional, un 8% y en Lima Metropolitana, un 5%.

La Ley N° 28976 establece que por concepto de derechos por el trámite de la Licencia de Funcionamiento debería exigirse al administrado un único pago. A pesar de ello, al Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL un 73% de las municipalidades requerían más de un pago; al Nivel Nacional, 69%; en Lima Metropolitana, 54%, y en las TRAMIFÁCIL Directo, 20%.

En relación al costo del trámite, el 42% de las municipalidades de Lima Metropolitana cobraban más de quinientos soles; 39% de las del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL; 34% de las del Nivel Nacional y 20% de las TRAMIFÁCIL Directo.

La Ley dispone que el trámite de Licencia de Funcionamiento se encuentre sujeto al Silencio Administrativo Positivo en un plazo de 15 días. Un 17% de las municipalidades del Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL no cumplía con el SAP; un 15% de las del Nivel Nacional y 5% en Lima Metropolitana y las TRAMIFÁCIL Directo.

En el Nivel Nacional, el 73% de las municipalidades solicitaban más de 3 requisitos adicionales sobre los máximos permitidos por la Ley N° 28976; en el Nivel Nacional sin TRAMIFÁCIL, el 78%; en Lima Metropolitana, el 37% y en TRAMIFÁCIL Directo, el 25%.

CUADRO N°12: Comparativo según niveles, Indicadores de Cumplimiento del trámite de Licencia de Funcionamiento, Caso 2 – Bodega Mayorista >100mts2 y <=500mts2

CASO 2	NACIONAL		NAC.-TRAMIFÁCIL		LIMA METROPOLITANA		TRAMIFÁCIL DIRECTO	
	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual	Valor Absoluto	Valor Porcentual
Compatibilidad de Uso								
Es requisito	53	29.44%	43	31.16%	0	0.00%	0	0.00%
No es requisito	127	70.56%	95	68.84%	43	100.00%	20	100.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Inspección Técnica en Defensa Civil								
Es requisito	165	91.67%	124	89.86%	41	95.35%	20	100.00%
No es requisito	15	8.33%	14	10.14%	2	4.65%	0	0.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Un solo Pago								
Si, es solo uno	56	31.11%	38	27.54%	20	46.51%	16	80.00%
No, es más de uno	124	68.89%	100	72.46%	23	53.49%	4	20.00%
Respuestas Válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Costo del Trámite (S/. Nuevos Soles)								
<=150	9	5.00%	7	5.07%	3	6.98%	1	5.00%
>150 Y <=300	50	27.78%	38	27.54%	9	20.93%	8	40.00%
>300 Y <=500	59	32.78%	59	42.86%	13	30.23%	7	35.00%
>500 Y <=1000	53	29.44%	46	33.33%	15	34.88%	4	20.00%
>1000	9	5.00%	8	5.80%	3	6.98%	0	0.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Duración del Trámite								
Menor o igual a 15 días	153	85.00%	115	83.33%	41	95.35%	19	95.00%
Mayor a 15 días	27	15.00%	23	16.67%	2	4.65%	1	5.00%
Respuestas Válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Silencio Administrativo Positivo								
Si cumple	153	85.00%	115	83.33%	41	95.35%	19	95.00%
No cumple	27	15.00%	23	16.67%	2	4.65%	1	5.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Veces que vuelve a la municipalidad								
Solo una vez	94	52.22%	69	50.00%	41	95.35%	15	75.00%
Más de una vez	86	47.78%	69	50.00%	2	4.65%	5	25.00%
Respuestas válidas	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%
Total Municipalidades	180	100.00%	138	100.00%	43	100.00%	20	100.00%

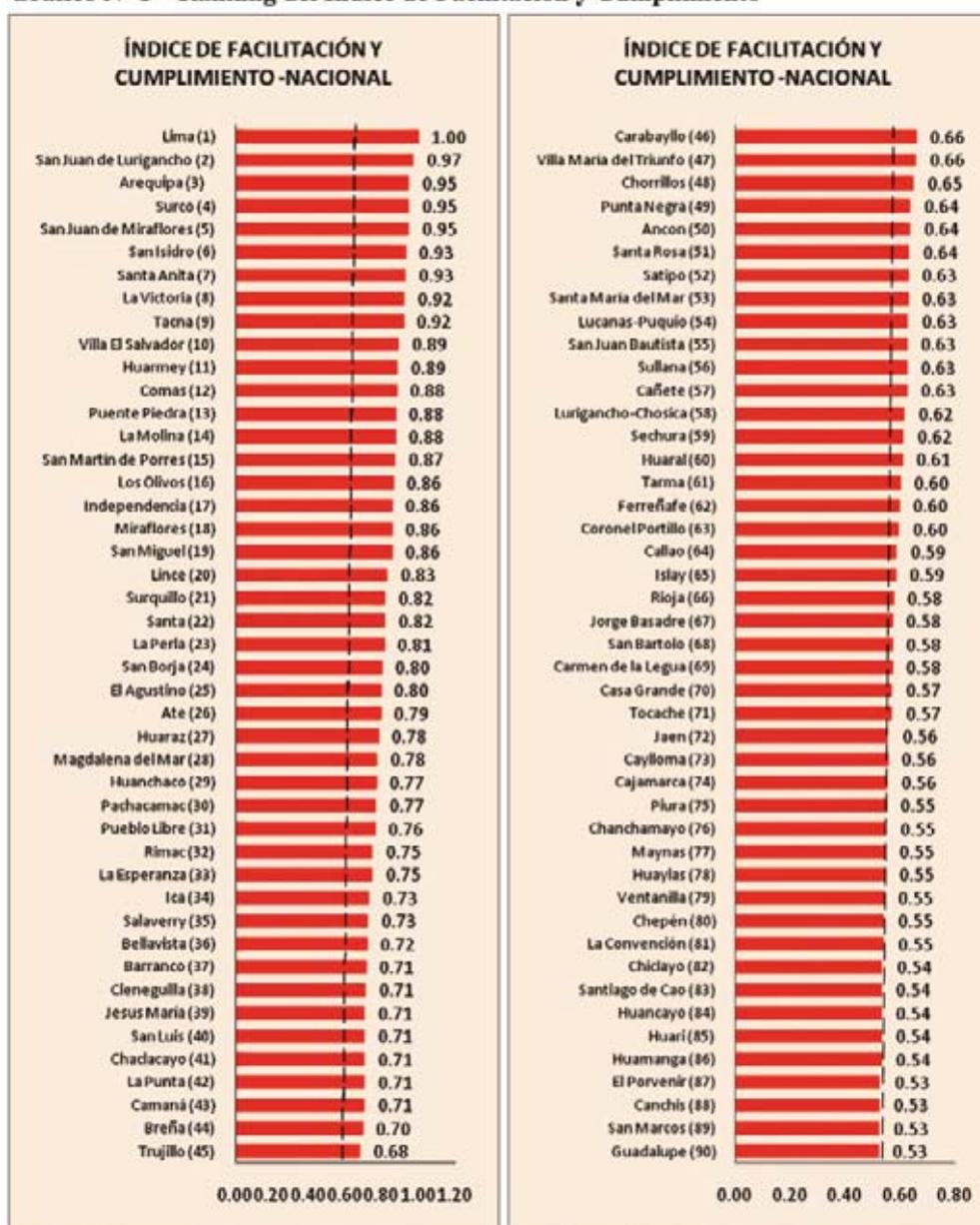
Fuente: SGP-PCM/CONFIEP/Defensoría - Campaña de Monitoreo Licencia de Funcionamiento 2010



Ranking según el Índice de Facilitación y Cumplimiento

El ranking del Nivel Nacional se observa en el Gráfico N° 1 que presentamos a continuación. El índice promedio de este grupo era 0.54, en el marco de nuestros supuestos implicaría que el resultado grupal es aún bajo. Destacaban como las mejores municipalidades del Nivel Nacional: la Municipalidad de Lima en primer lugar, seguida de San Juan de Lurigancho, Arequipa, Surco y San Juan de Miraflores. Las municipalidades con el menor desempeño fueron las de Virú, Contralmirante Villar, Condesuyos, Chincha y Padre Abad.

Gráfico N° 1 – Ranking del Índice de Facilitación y Cumplimiento



Fuente: SGP-PCM/CONFIEP/Defensoría - Campaña de Monitoreo 2010

Fuente: SGP-PCM/CONFIEP/Defensoría - Campaña de Monitoreo 2010



Comparativo 2009/2010 Lima Metropolitana y Callao

Disponer de los resultados de la campaña de fiscalización realizada el 2009 ha permitido evaluar la evolución de determinados indicadores de facilitación y cumplimiento en el período 2009-2010 para Lima Metropolitana y el Callao.



Los resultados, de manera general, muestran importantes progresos en Lima Metropolitana y el Callao, fundamentalmente en la facilitación del trámite y la calidad de la atención (los Cuadros N° 13-A y 13-B evidencian estos progresos). Se han alcanzado mejoras significativas, con excepción en los indicadores ‘Cumplimiento del Silencio Administrativo’, ‘Un Solo Pago’ y ‘Costo del Trámite’.

Es indudable que actualmente el nivel de facilitación y cumplimiento de Lima Metropolitana es superior al de las provincias. En el logro de este buen desempeño tuvo que ver, en gran parte, el hecho de que Lima ha sido la principal beneficiaria de las asistencias técnicas otorgadas por la cooperación internacional en el marco de la mejora del clima de negocios. Es una decisión justificada si se entiende que la Capital de la República históricamente ha concentrado el mayor número de licencias emitidas (54% de la muestra). A ello ha de añadirse el hecho que durante el 2010, por un lado, la SGP, la CONFIEP y la Defensoría iniciaran la campaña de monitoreo a municipalidades y, por otro lado, el MEF implemente sus programas de modernización municipal e incentivos municipales. Esta combinación sinérgica de acciones permitió, mediante el mecanismo de metas (por parte del MEF) y notificaciones (por parte de SGP), que se realicen correcciones a los incumplimientos municipales de manera muy acelerada; así se capitalizaron las bondades de la estrategia Meta-Notificación-Corrección.

Resultados comparativos en facilitación (Cuadro N° 13-A)

- Al 2009 la señalización era mala en el 27% de las municipalidades; al 2010, este porcentaje se redujo al 8%.
- Los municipios con buena señalización pasaron de representar un 33% el 2009, a un 39% en el año 2010.
- Al 2010 todas las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao presentaban una mesa o módulo de informe; al 2009 solamente un 88%.
- El Plano de Zonificación de las municipalidades estaba disponible solamente en el 57% al 2009; en cambio, al 2010 en el 86% de éstas.
- El Índice de Usos al 2009 estaba disponible sólo en el 18% de las municipalidades y al 2010 en el 78%.
- El 14% de las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao disponían al 2009 de una ventanilla de atención preferencial; al 2010, el 47% de las municipalidades cumplía con la normativa. Sin embargo, todavía existe un 53% de municipios que no cumplen con la normatividad.

- Al 2009, el 59% de las municipalidades proporcionaba información necesaria para iniciar el trámite de obtención de la Licencia de Funcionamiento; al 2010, el 98% de las municipalidades entregaba información suficiente.
- Durante el 2009, el 45% de las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao entregaban gratuitamente los formularios para el trámite; al 2010, el 84%.

CUADRO N° 13-A: Resultados 2009 y 2010 Indicadores de Facilitación y Cumplimiento –Licencia de Funcionamiento

COMPARATIVO CAMPAÑAS DE FISCALIZACIÓN 2009 Y 2010				
SEÑALIZACIÓN	2009		2010	
BUENA	16	32.7%	19	38.8%
REGULAR	20	40.8%	26	53.1%
MALA	13	26.5%	4	8.2%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
MESA O MÓDULO DE INFORMACIÓN	2009		2010	
SÍ	43	87.8%	49	100.0%
NO	6	12.2%	0	0.0%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
INFORMACIÓN PROPORCIONADA	2009		2010	
LA NECESARIA	40	81.6%	48	98.0%
INCOMPLETA	6	12.2%	1	2.0%
MÁS DE LO NECESARIO	3	6.1%		
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
MESA DE ATENCIÓN PREFERENCIAL	2009		2010	
SÍ	7	14.3%	23	46.9%
NO	42	85.7%	26	53.1%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
PLANO DE ZONIFICACIÓN	2009		2010	
DISPONIBLE	28	57.1%	42	85.7%
NO DISPONIBLE	21	42.9%	7	14.3%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
ÍNDICE DE USOS	2009		2010	
DISPONIBLE	9	18.4%	38	77.6%
NO DISPONIBLE	40	81.6%	11	22.4%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
FORMATOS GRATUITOS	2009		2010	
SÍ	22	44.9%	41	83.7%
NO	27	55.1%	8	16.3%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%

Fuente: SGP- PCM Campañas de Fiscalización al Trámite de Licencia de Funcionamiento 2009 y 2010



Resultados comparativos en cumplimiento (Cuadro N° 13-B)

- En relación al conocimiento del personal, al 2009, el 86% de las municipalidades disponía de servidores que conocían apropiadamente el trámite de obtención de la Licencia de Funcionamiento. Este porcentaje se incrementó hasta el 98% el 2010.
- Solamente un 14% de las municipalidades exhibían en un lugar visible el TUPA del procedimiento al 2009. Este porcentaje se incrementó hasta el 61% el 2010; sin embargo, existe un 39% de municipalidades que aún incumplen esta medida.
- Al 2009, el 51% de las municipalidades cobraban más de S/. 300.00 nuevos soles como tasa por el derecho al trámite de Licencia de Funcionamiento. Al 2010, el porcentaje se incrementó hasta el 57%.
- En el 2010, el 53% de las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao efectuaba un solo cobro; al 2009 este porcentaje alcanzaba el 61%.
- Las municipalidades que al 2009 no cumplían con el plazo del Silencio Administrativo Positivo, al 2010 persistían en su incumplimiento (Cieneguilla y Punta Hermosa).
- La variable Compatibilidad de Uso es la que obtuvo el logro más significativo durante el 2010, mediante la eliminación de la exigencia del certificado correspondiente como requisito para el trámite de la Licencia de Funcionamiento en todas las municipalidades de Lima Metropolitana. Al 2009 existía un 22% de municipalidades que si lo demandaban.

CUADRO N° 13-B: Resultados 2009 y 2010 Indicadores de Facilitación y Cumplimiento –Licencia de Funcionamiento

COMPARATIVO CAMPAÑAS DE FISCALIZACIÓN 2009 Y 2010				
CONOCIMIENTO DEL PERSONAL				
	2009		2010	
SI	42	85.7%	48	98.0%
NO	7	14.3%	1	2.0%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
VISIBILIDAD DEL TUPA				
	2009		2010	
SI	7	14.3%	30	61.2%
NO	42	85.7%	19	38.8%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
DURACIÓN DEL TRÁMITE				
	2009		2010	
HASTA 7 DÍAS	17	34.7%	25	51.0%
DE 8 A 15 DÍAS	30	61.2%	22	44.9%
MÁS DE 16 DÍAS	2	4.1%	2	4.1%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
COSTO DEL TRÁMITE (NUEVOS SOLES)				
	2009		2010	
DE 80 A 150	8	16.3%	9	18.4%
DE 151 A 300	17	34.7%	12	24.5%
DE 301 A 500	14	28.6%	16	32.7%
DE 501 A MÁS	10	20.4%	12	24.5%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
UN SOLO PAGO				
	2009		2010	
SI	30	61.2%	26	53.1%
NO	19	38.8%	23	46.9%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO				
	2009		2010	
SI	47	95.9%	47	95.9%
NO	2	4.1%	2	4.1%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%
COMPATIBILIDAD DE USO				
	2009		2010	
SI	11	22.4%	0	0.0%
NO	38	77.6%	49	100.0%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%

Fuente: SGP-PCM Campañas de Fiscalización al Trámite de Licencia de Funcionamiento 2009 y 2010



4. RECOMENDACIONES

La Campaña Monitoreo Municipal 2010 debe sus logros al concurso y contribución de numerosas instituciones públicas y privadas así como a la cooperación internacional. A fin de sostener en el tiempo esta iniciativa se requiere un permanente trabajo articulado de los principales actores, particularmente SGP (Secretaría Técnica de INTERMESA), MEF, INDECOPI, la Defensoría del Pueblo, CONFIEP, las Cámaras Regionales de Comercio e Industria, la cooperación internacional, las autoridades y servidores públicos municipales, y la sociedad civil.

Para avanzar en la estandarización y la facilitación de instrumentos es preciso implementar la Metodología de Determinación de Costos aprobada por la PCM, así como la Metodología para la Simplificación Administrativa, capacitando a funcionarios y asistiendo en su implementación en todo el ámbito nacional. Recomendamos iniciar estas actividades en aquellas municipalidades con mayor frecuencia de trámites.

En esta evaluación de carácter nacional, han sido detectadas serias deficiencias en el servicio y conocimiento de los servidores públicos municipales. Por lo tanto, es preciso diseñar un programa formativo que acredite la suficiencia del participante en la temática de la Simplificación Administrativa, el trámite de otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento y algunos principios y metodologías para mejorar el servicio al cliente. El diseño curricular estaría a cargo de un equipo experto e incluiría el desarrollo de casos de trámite de Licencia de Funcionamiento adecuados a ciudades principales, intermedias y menores. El programa deberá estar en condiciones de ser transmitido mediante sesiones no presenciales y presenciales; en este último caso, a través de universidades reconocidas del interior del país.

En lo que respecta a la disponibilidad de un *software* integral, frecuentemente se desaprovecha la potencialidad de los sistemas de información por falta de capacidad para desarrollar un adecuado diseño funcional. En las municipalidades actualmente existen distintos tipos de *software*: los que solamente controlan el registro del expediente, otros que permiten imprimir la licencia, los más elaborados incorporan información sobre el Índice de Usos y ayudan en la verificación de la compatibilidad de uso. Sin embargo, consideramos que es factible y conveniente el desarrollo de una plataforma integral por parte de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI) y/o proveedores privados, que comprenda módulos para el registro de la solicitud de la licencia (controlando trazabilidad y ubicación en los diferentes puntos de control interno); para el mantenimiento de los datos del administrado, el control de la conformidad de requisitos (mediante algoritmos); para las inspecciones y actualización de la última ITSDC; para el registro y mantenimiento de las Tablas de Zonificación, Índice de Usos y matriz

de riesgo; para la generación de la orden de pago y el enlace con caja y, finalmente, un módulo que actualice indicadores de gestión relacionados con el trámite, que serían enviados (a manera del PDT de la SUNAT o de archivos del SIAF) a la SGP como ente rector y supervisor. Esta información, además, permitiría el análisis sectorial de las actividades económicas en el municipio, proporcionando insumos valiosos para el planeamiento territorial.

Sobre la necesidad de analizar periódicamente indicadores municipalidades, sea para el monitoreo de trámites o el planeamiento, consideramos que las metodologías de los PDT de SUNAT y de la remisión de información del SIAF pueden ser tomados como modelos para diseñar un módulo al interior del *software* integral de licencias, a fin que éste permita la generación de reportes de salida con datos históricos y actualizados de indicadores claves. Asimismo, disponer de este material facilitaría el control, reduciría los costos y alcanzaría información valiosa a las autoridades municipales.

El 50% de las municipalidades monitoreadas no exhibían el Plano de Zonificación y el Índice de Usos. No disponer de estos instrumentos genera discrecionalidad, desplazamientos, costos para el administrado y para el municipio y, sobre todo, afecta el buen ordenamiento territorial y la formulación de un adecuado Plan de Expansión Urbana. Sugerimos, no solamente con el propósito de mejorar el trámite, sino también con la intención de dotar a las municipalidades de instrumentos potentes para el planeamiento urbano, realizar los esfuerzos necesarios para completar los desarrollos catastrales y facilitar, por lo menos al nivel provincial, la disponibilidad del Plano de Zonificación e Índice de Usos, así como su incorporación al *software* de licencias. Esta tarea debiera iniciarse en las municipalidades de mayor población y/o potencial económico.

La ITSDC es el “cuello de botella” del trámite de Licencia de Funcionamiento y en aquella realizada por los municipios los responsables de Defensa Civil asumen distintos criterios y no existe predictibilidad, consecuentemente esta actividad se ha convertido en una barrera para la formalización. Es urgente estandarizar los criterios de estas ITSDC mediante la definición de normas técnicas de inspección, desarrolladas con prioridad para aquellos giros de negocio que solicitan licencias con mayor frecuencia.

Las municipalidades de mejor desempeño mantienen cuadros estables de inspectores. El uso de los servicios de terceros debería ser una medida complementaria y de aplicación eventual. Es más eficiente disponer de cuadros a tiempo completo, dado que desarrollan curvas de aprendizaje y, sobre todo, se encuentran más disponibles, lo cual permite que se puedan planificar mejor las inspecciones. Sugerimos una reorganización del sistema de inspecciones; se requiere un significativo fortalecimiento institucional al INDECI, dotarlo de un sistema de respaldo que imprima velocidad y exactitud, así como



mayor supervisión sobre los inspectores. Asimismo, es necesario mejorar la gestión institucional y el monitoreo de las inspecciones de seguridad en las distintas regiones del país.

La Ley N° 28976 ha sido uno de los pilares de la simplificación. Pensamos, sin embargo, que hay ciertos aspectos que pudieran ser perfeccionados. Por ejemplo, sería muy conveniente que el concepto de única tasa a ser cobrada, que incluye todos los cargos vinculados al trámite, esté explícitamente consignado en el TUPA, a fin de impedir los cobros adicionales en las municipalidades. Es necesario, asimismo, esclarecer el concepto de Inspección Básica. Dado que ésta es realizada por las municipalidades, sus requisitos deberían incorporarse al artículo 7 de la Ley N° 28976 y al TUPA; de esta forma, para los casos de empresas cuyo tamaño sea hasta de 500 m² y de riesgo moderado, que representan más del 90% de las solicitudes, la inspección formaría parte de un único trámite sujeto al Silencio Administrativo Positivo de quince días. Esto para los fines de Doing Business, reduciría el total de trámites para la obtención de la licencia a uno y el plazo máximo a 15 días.

Existe un 80% de incumplimiento a nivel nacional con la Ley de Atención Preferente. Es necesario notificar a las municipalidades sobre esta grave omisión. Hemos visto cómo algunas instituciones resolvieron creativamente las exigencias de la ley; por ejemplo, en el Aeropuerto de Jauja existe una sola ventanilla para el embarque y brinda atención preferente, y en la Municipalidad de San Borja “todas” las ventanillas brindan atención preferente. Como se puede notar, cumplir con esta norma implica más que recursos, buena voluntad y algo de creatividad.

Sobre los formularios y formatos es necesario que se estandaricen. Debe existir un máximo de información a ser requerida y las excepciones deben definirse desde el ente regulador. Los formularios en la medida de lo posible debieran ser semejantes a la pantalla de ingreso del *software* de licencias, esto imprimiría mayor velocidad al registro y reduciría los errores de digitación.

Finalmente, sugerimos que se institucionalice la Campaña de Monitoreo, convirtiéndola en periódica. La metodología en función a los objetivos definidos debe revisarse y mejorarse permanentemente. Las visitas deben realizarse de manera aleatoria en las diversas Regiones. Así promovemos el cumplimiento de la normatividad vigente y la sostenibilidad de las reformas de simplificación administrativa. La participación de las Cámaras de Comercio e Industria Regionales en la campaña de monitoreo, ha puesto en valor activos institucionales del interior del país y ha propiciado un espacio para la concreción de iniciativas público-privadas; en tal sentido, recomendamos promover un mayor involucramiento de las mismas en las actividades de los tres niveles de gobierno.



CAPÍTULO 3

CAMPAÑA DE FISCALIZACIÓN SETIEMBRE 2010 – 784 MUNICIPIOS EN 26 REGIONES

El Programa de Modernización Municipal (PMM) creado por la Ley N° 29465 y reglamentado en el Decreto Supremo N° 002-2010-EF, tiene entre sus objetivos generar condiciones favorables al clima de negocios, a través de la mejora en la provisión de servicios públicos, infraestructura básica y simplificación de trámites. La estrategia del PMM es la transferencia de recursos previa evaluación del cumplimiento de metas establecidas.

En particular, una de las reformas que viene impulsando el PMM es la simplificación administrativa. Para este fin se definieron metas, las cuales requerían ser evaluadas como una condición previa a la asignación de determinadas transferencias monetarias. Por ello, la Dirección de Calidad del Gasto Público (DCGP) del MEF organizó la campaña de evaluación de las metas de agosto de 2010 en lo concerniente a la simplificación administrativa.

Estas mediciones fueron programadas para realizarse a un total de 785 municipalidades ubicadas en 26 regiones del país durante la primera quincena del mes de setiembre. En coordinación con la SGP y con apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) se desarrolló y ejecutó un plan de trabajo que culminó con la evaluación de 784 municipalidades²⁶.

²⁶ De las 785 municipalidades programadas se lograron visitar 784, la municipalidad distrital de Putumayo no se visitó por problemas de navegabilidad del río Amazonas y la distancia (se requerían 20 días de navegación solo para llegar al destino).

1. OBJETIVO

El objetivo de la campaña fue verificar los avances en las reformas de simplificación administrativa en el marco del Programa de Modernización Municipal, respecto al cumplimiento del artículo 7º de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, e implementación de un módulo de atención y orientación sobre trámites municipales facilitados.

2. METODOLOGÍA

Teniendo como referencia la metodología utilizada en la campaña de abril del 2010, en la campaña de setiembre se requirió nuevamente información a las municipalidades y se desarrolló un trabajo de campo para verificar las metas del PMM, el grado de facilitación del servicio y el cumplimiento de la normatividad vigente.

Las municipalidades por ser evaluadas correspondían a las tres primeras tipologías definidas en el marco del PMM. El MEF para este programa realizó una clasificación de los municipios en función a factores sociales, demográficos y geoeconómicos, considerando tres variables:

- La proyección de la población estimada para el 2010 por el INEI.
- El monto en soles recaudado por concepto de Impuesto Predial en el 2009, de acuerdo a la información registrada en el SIAF.
- El Índice de Desarrollo Humano distrital elaborado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De esta forma se seleccionaron 21 ciudades principales Tipo A (en adelante las denominaremos municipalidades del Tipo 1), 209 ciudades principales Tipo B (en adelante las llamaremos municipalidades del Tipo 2) y 555 ciudades no principales con 500 o más viviendas urbanas (en adelante las denominaremos municipalidades del Tipo 3).

Mediante el desarrollo de un caso estandarizado, correspondiente a un formato de negocio (micro-empresa), se levantaría información de indicadores tanto del cumplimiento de la normatividad vigente, así como de la facilitación a los administrados en el procedimiento de la Licencia de Funcionamiento. Con esta finalidad se desarrolló una Guía de Visita, que señalaba la pauta a seguir y la información a solicitar.

La Guía comprende dos componentes. El primero está relacionado a la calidad de la atención: incluye apreciaciones sobre el acondicionamiento del municipio, informa-



ción proporcionada y la atención. El segundo componente se refiere al cumplimiento de la normatividad y al desarrollo de un caso “tipo”: se demanda información sobre un formato de empresa a fin de verificar los niveles de cumplimiento con la normatividad de simplificación administrativa.

Siendo el objetivo por lograr la medición de indicadores de gestión en las municipalidades, se definió un modelo de caso que permitiera evaluar con razonable grado de transparencia, exhaustividad y estandarización el cumplimiento de la normatividad vigente y la sostenibilidad de las reformas que atañen a una microempresa del país.

Al desarrollar el caso, consideramos aspectos relacionados al marco legal y administrativo, concretamente al Decreto Legislativo N° 1086, que define características para los micro y pequeños negocios, la Ley General de Sociedades, la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento (Ley N° 28976), la Ley de Atención Preferente (Ley N° 28683), la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444) y la Ley del Silencio Administrativo (Ley N° 29060).

Descripción del Caso

Se desea tramitar la Licencia de Funcionamiento para un negocio de *comercio al por menor*, que tanto por su número de trabajadores como por su volumen de facturación, se cataloga como una *microempresa*. Asimismo, se considera que i) todos los propietarios (fundadores) del negocio son nacionales; ii) que el trámite será efectuado por uno de los propietarios, quien conoce los procedimientos a seguir para aperturar una empresa, y iii) dada la dimensión del establecimiento y el bajo riesgo de la actividad, le corresponderá una *inspección básica ex post*. El giro de la empresa es el denominado *bodega minorista*, cuyas ventas no exceden las 150 unidades impositivas tributarias (S/. 532.500 nuevos soles anuales). El negocio no se ubicará en el centro histórico ni en otra zona crítica.

En el marco de la campaña, el principal instrumento para el levantamiento de datos fue el Reporte de Visita. Este formato comprende dos componentes: el primero, que está relacionado al tipo y calidad de la información disponible para el ciudadano en la municipalidad, y el segundo, que incluye grupos de preguntas pertinentes al caso de estudio. La información recopilada permitió realizar el análisis y arribar a las conclusiones sobre ‘nivel de cumplimiento y facilitación’ en los municipios comprendidos en la evaluación.

El total de municipalidades a ser intervenidas fue de 785 a nivel nacional. La selección fue efectuada por el equipo técnico del Programa de Modernización Municipal. El Plan de Trabajo, las estrategias, instrumentos metodológicos e itinerarios fueron coordinados por la DCGP y la SGP.

En líneas generales, el Plan de Trabajo consideraba una etapa previa de diseño, la que se caracterizó por el recojo de aportes y observaciones por parte de los expertos. En esta etapa se discutieron y validaron la metodología, los instrumentos y el cronograma tentativo. La segunda etapa consideraba el afinamiento del principal instrumento: la Guía de Visita, un formato que comprendía las principales variables a medir. Estas correspondían a la dimensión de facilitación (señalización, conocimiento del servidor público, existencia del módulo de informes y buzón de sugerencias, entre otros) y a la dimensión de cumplimiento de la normatividad vigente (fundamentalmente la Ley N° 28976-Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento, la Ley N° 29060-Ley del Silencio Administrativo y la Ley N° 28683-Ley de Atención Preferente).

3. HALLAZGOS

Información remitida por las municipalidades

De un total de 785 municipalidades notificadas, solamente 301 (38%) cumplieron con la solicitud. En la campaña anterior (2010-1) sobre un total de 180 municipalidades notificadas, 101 (56%) remitieron su información. En el Cuadro N° 14 se observa que las municipalidades de Tipo 1 fueron las que más cumplieron con el requerimiento (71%), las del Tipo 2 lo hicieron en un 48% y las de Tipo 3 en un 34%.

Para poder evaluar el nivel de adecuación de los TUPA municipales (en lo concerniente a los requisitos exigidos para tramitar la Licencia de Funcionamiento) a la Ley N° 28976 definimos previamente la siguiente clasificación:

1. **TUPA adecuado.**- Implica que a lo más se exigen los requisitos contemplados en la Ley N° 28976.
2. **TUPA parcialmente adecuado.**- La municipalidad además de exigir los requisitos máximos permitidos, solicita otros no contemplados.
3. **TUPA no adecuado.**- No incluye en su base legal la Ley N° 28976 y exige requisitos indebidos.

De acuerdo a esta clasificación, las municipalidades del Tipo 1 fueron las que más adecuaron sus TUPA a la Ley N° 28976 (87%); asimismo, el 39% de las municipalidades del Tipo 2 también se adecuó y solamente el 18% de las de Tipo 3 lo hizo.



Las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (ITSDC) promedio anuales efectuadas por las municipalidades del Tipo 1 fueron 1994, las del Tipo 2 fueron 278 y las del Tipo 3, solo 32. Las inspecciones del grupo Tipo 1 eran equivalentes a siete veces las del Tipo 2 y 62 veces las del Tipo 3.

Cuadro N° 14: Evaluación de la información remitida por las municipalidades Municipales que enviaron información/TUPA/Promedio de inspecciones anuales en –Defensa Civil

Descripción	Tipo 1		Tipo 2		Tipo 3		Total	
Municip. Notificadas	21		209		555		785	
Municip. que enviaron datos	15		100		186		301	
% de Respuesta	71%		48%		34%		38%	
TUPA adecuado	13	87%	39	39%	33	18%	85	28%
TUPA parcialmente adecuado	1	7%	28	28%	61	33%	90	30%
TUPA no adecuado	0	0%	11	11%	55	30%	66	22%
No remitieron TUPA	1	7%	22	22%	37	20%	60	20%
Totales	15	100%	100	100%	186	100%	301	100%
Inspecciones promedio anuales	1994		278		32		212	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

Los Cuadros N° 15 y N° 16 muestran la evolución tanto en el número de licencias emitidas como en la recaudación por concepto del cobro de sus derechos. Asimismo, se aprecia que las municipalidades durante el 2009 emitieron en promedio 36% más licencias que en el año 2006, las municipalidades Tipo 1 y 2 incrementaron sus licencias en 38% y 39% respectivamente; las de tipo 3 lo hicieron solamente en 17%, esto debido a su menor dinámica económica, menor diversificación sectorial y mayor grado de informalidad en sus municipios. Se observa, igualmente, que al 2009, el promedio de licencias emitidas en una municipalidad de Tipo 1 era 1056, en las de Tipo 2, 254; y en las de Tipo 3, solamente 30.

En el Cuadro N° 16 se aprecia que durante el 2009 las municipalidades recaudaron 42% más por derechos de licencias que en el 2006. Las del Tipo 1 incrementaron su recaudación en 65%, debido, entre otros factores, al incremento de sus tasas promedio cobradas (19%). Las municipalidades de Tipo 2 redujeron su tasa promedio en 12% e incrementaron su recaudación en 21%.

Cuadro N° 15: Evaluación de la información remitida por las municipalidades –Licencias de Funcionamiento emitidas-años 2006 y 2009

DESCRIPCIÓN	LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO (und)				PROMEDIO DE LICENCIAS/ MUNICIPALIDAD (und)		
	2006	2009	DIFERENCIA	VAR.%	2006	2009	VAR.%
TOTAL	32,634	44,381	11,747	36.0%	127	173	36.0%
TIPO 1	11,421	15,837	4,416	38.7%	761	1056	38.7%
TIPO 2	17,433	24,113	6,680	38.3%	184	254	38.3%
TIPO 3	3,780	4,431	651	17.2%	26	30	17.2%

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

Cuadro N° 16: Evaluación de la información remitida por las municipalidades – Recaudación por Licencias de Funcionamiento años 2006 y 2009

DESCRIPCIÓN	RECAUDACIÓN POR LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO (S/. milles)				TASA PROMEDIO (S/. nuevos soles)		
	2006	2009	DIFERENCIA	VAR.%	2006	2009	VAR.%
TOTAL	8,510.4	11,975.8	3,465.4	40.7%	260.8	269.8	3.5%
TIPO 1	3,577.8	5,908.6	2,330.8	65.1%	313.3	373.1	19.1%
TIPO 2	4,302.1	5,218.0	915.9	21.3%	246.8	216.4	-12.3%
TIPO 3	630.5	849.2	218.7	34.7%	166.8	191.7	14.9%

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

En relación a la obligatoriedad de remitir la última versión del TUPA al Portal del Servicio al Ciudadano y Empresas, el 51% de las municipalidades no cumplió con esta normativa (ver Cuadro N° 17); sin embargo, las municipalidades Tipo 1 y Tipo 2 sí mostraron un nivel de cumplimiento significativo, con un 87% y 67% respectivamente; las municipalidades de Tipo 3 mostraron un importante nivel de incumplimiento (64%) debido, entre otros motivos, a la escasa adecuación de sus TUPA.

Cuadro N° 17: Evaluación de la información remitida por las municipalidades – Información en portales / existencia de portal municipal

Detalle	Total general		Municipalidades Tipo 1		Municipalidades Tipo 2		Municipalidades Tipo 3	
	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido
La municipalidad cumplió con enviar TUPA al portal ciudadano								
No	143	51%	2	13%	31	33%	110	64%
Sí	138	49%	13	87%	62	67%	63	36%
Respuestas válidas	281	100%	15	100%	93	100%	173	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
La municipalidad dispone de portal municipal								
No	76	26%	0	0%	5	5%	71	40%
Sí	214	74%	15	100%	94	95%	105	60%
Respuestas válidas	290	100%	15	100%	99	100%	176	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
La municipalidad ha colgado el TUPA en su portal municipal								
No	82	32%	1	7%	11	11%	70	48%
Sí	176	68%	14	93%	85	89%	77	52%
Respuestas válidas	258	100%	15	100%	96	100%	147	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010



El Cuadro N° 18 muestra la disponibilidad de instrumentos e inspectores de seguridad que faciliten el trámite de las licencias en las municipalidades. Disponer de un *software* de Licencias de Funcionamiento, de un Plano de Zonificación y de un Índice de Usos de Suelos simplifica el proceso; asimismo, contar de forma permanente con inspectores en Defensa Civil permite el desarrollo de curvas de experiencia, una respuesta rápida y una mejor planificación de las inspecciones.

Cuadro N° 18: Evaluación de la información remitida por las municipalidades – Disponibilidad de instrumentos e inspectores en Defensa Civil

Detalle	Total general		Municipalidades Tipo 1		Municipalidades Tipo 2		Municipalidades Tipo 3	
	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido
La municip. dispone de software para trámite Lic. funcionamiento								
No	223	82%	8	53%	66	69%	149	92%
Sí	50	18%	7	47%	30	31%	13	8%
Respuestas válidas	273	100%	15	100%	96	100%	162	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
La municipalidad dispone de plano de zonificación								
No	128	46%	0	0%	23	24%	105	61%
Sí	153	54%	15	100%	72	76%	66	39%
Respuestas válidas	281	100%	15	100%	95	100%	171	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
La municipalidad dispone de índice de usos								
No	170	60%	0	0%	39	41%	131	77%
Sí	111	40%	15	100%	56	59%	40	23%
Respuestas válidas	281	100%	15	100%	95	100%	171	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
Los inspectores son servidores públicos								
No	129	48%	4	27%	53	58%	72	44%
Sí	140	52%	11	73%	38	42%	91	56%
Respuestas válidas	269	100%	15	100%	91	100%	163	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

El 82% de las municipalidades declaró no disponer de *software* para el trámite de la Licencia de Funcionamiento. Esta situación se agudiza en el caso de las de Tipo 3, donde el 92% de sus municipalidades declararon no disponer de *software* para el trámite.

En cuanto al plano de zonificación, el 46% de las municipales no disponía de uno, lo cual obligaba al administrado a realizar consultas (trámites) en otras áreas (Desarrollo Urbano/Catastro) del municipio, y a que se efectúen visitas adicionales de inspección ocular que, finalmente, dilataban la emisión de la Licencia de Funcionamiento. Mientras que en las municipalidades de Tipo 1 el 100% disponía del Plano de Zonificación y en las del Tipo 3 solamente el 61% no disponía de este instrumento.

Disponer de un Índice de Usos de Suelos permite a la municipalidad verificar en tiempo real si la dirección y giro de negocio consignados en una solicitud de licencia son compatibles, dado que la mayoría de ciudadanos tramitan licencias para negocios menores a 100 metros cuadrados y de bajo riesgo (80% aproximadamente) que demandan una inspección de Defensa Civil posterior. El trámite de la licencia para estos casos debe limitarse a la verificación de la compatibilidad, la presentación de la Solicitud Declaración Jurada, la Declaración Jurada de Cumplimiento de Normas de Seguridad y el pago del derecho. En la campaña, el 60% de las municipalidades no disponía de Índice de Usos, 77% de las municipalidades de tipo 3 carecía de este instrumento.

Como ya hemos señalado, un equipo de inspectores a tiempo completo facilita la planificación de las inspecciones, afina los criterios de evaluación y fomenta la especialización. Según el trabajo de campo realizado, solamente el 52% de las municipalidades declaró que sus inspectores eran servidores públicos, las demás municipalidades (48%) contrataron los servicios de terceros.

Cuadro N° 19: Evaluación de la información remitida por las municipalidades – Principales requerimientos de las municipalidades

Detalle	Total general		Municipalidades Tipo 1		Municipalidades Tipo 2		Municipalidades Tipo 3	
	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido
Requiere software para el proceso de Licencia de Funcionamiento								
No	35	12%	5	33%	12	13%	18	10%
Sí	249	88%	10	67%	82	87%	157	90%
Respuestas válidas	284	100%	15	100%	94	100%	175	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
Requiere Plano de zonificación								
No	85	30%	11	73%	31	34%	43	25%
Sí	197	70%	4	27%	61	66%	132	75%
Respuestas válidas	282	100%	15	100%	92	100%	175	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
Requiere Índice de uso								
No	91	32%	13	87%	33	36%	45	26%
Sí	191	68%	2	13%	59	64%	130	74%
Respuestas válidas	282	100%	15	100%	92	100%	175	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
Requiere más inspectores de Defensa Civil								
No	101	36%	5	33%	31	34%	65	37%
Sí	180	64%	10	67%	60	66%	110	63%
Respuestas válidas	281	100%	15	100%	91	100%	175	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	
Requiere ayuda para mejorar el proceso								
No	67	24%	9	60%	20	22%	38	22%
Sí	214	76%	6	40%	71	78%	137	78%
Respuestas válidas	281	100%	15	100%	91	100%	175	100%
Total municipalid.	301		15		100		186	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010



Al consultarse a las municipalidades sobre sus principales requerimientos (Cuadro N° 19), el 88% de ellas declaró requerir de un *software* de respaldo; en particular, las del Tipo 1 manifestaron que requerían una actualización o mejora del *software* actual. Las municipalidades del Tipo 2 y Tipo 3 mayoritariamente demandaban disponer de un *software* de respaldo para el trámite (87% y 90% respectivamente).

Por otro lado, el 70% de las municipalidades manifestó que requería de un plano de zonificación, principalmente las municipalidades de Tipo 2 y Tipo 3 (66% y 75% respectivamente).

Asimismo, el 68% de las municipalidades requería el Índice de Usos, mientras las municipalidades de Tipo 2 y Tipo 3 en un 64% y 74% respectivamente.

También, el 64% de las municipalidades solicitaba un mayor número de inspectores en Defensa Civil; cabe destacar que con un relativo énfasis en aquellas municipalidades con mayor frecuencia de inspecciones (Tipo 1 y Tipo 2).

Finalmente, 76% de las municipalidades solicitaba ayuda para la mejora de sus procesos, principalmente las municipalidades de Tipo 2 y Tipo 3 (78% en ambos casos).

Información de las visitas de campo

A continuación vamos a presentar los resultados del trabajo de campo realizado mediante la visita a 784 municipalidades en 26 regiones del país. Para la evaluación hemos agrupado las distintas variables en cuatro componentes: evaluación de la señalización, evaluación de la información facilitada, evaluación del cumplimiento de la normatividad y evaluación de los requisitos exigidos.

Evaluación de la señalización

Una adecuada señalización orienta y facilita las decisiones y acciones de los individuos en los ambientes donde se brindan servicios públicos. Existe además en el país una normatividad (Norma Técnica NTP 399.010-1) que obliga a las instituciones públicas y privadas a instalar correctamente las señales de advertencia y seguridad. En tal sentido, se han evaluado elementos y ambientes correctamente señalizados de manera que, por un lado, faciliten el trámite del ciudadano y por el otro, garanticen el cumplimiento de las exigencias de seguridad.

La señalización en las municipalidades (salvo en el ambiente asignado a la caja) no era buena. La información recolectada nos indica que las municipalidades de Tipo 1

estaban mejor señalizadas, las de Tipo 2 tendrían que mejorar algunos elementos y las del Tipo 3 estaban mal señalizadas.

Al ingresar al municipio, el usuario busca informarse sobre el lugar a donde debe dirigirse para efectuar su trámite y evitar pérdidas de tiempo. Es por ello que es importante que la mesa de orientación se encuentre debidamente señalizada para facilitar su localización y su utilización. En relación a esta observación, el 78% de las municipalidades visitadas no presentaban una adecuada señalización de la mesa de orientación (Cuadro N° 20), el 71% de las municipalidades de Tipo 1 sí se encontraba correctamente señalizada; sin embargo, el 70% de las municipalidades del Tipo 2 y 82% de las de Tipo 3 estaba mal señalizada.

La señalización de la ventanilla o el ambiente para el trámite de la Licencia de Funcionamiento ayuda a una rápida ubicación del lugar al que hay que dirigirse. En algunas municipalidades se atiende el trámite en oficinas o ambientes acondicionados, que, si no están correctamente señalizados, son difíciles de localizar. Asimismo, otras municipalidades disponen de ventanillas numeradas que al no estar señalizadas generan confusión, existiendo el riesgo de perder tiempo haciendo cola en ventanillas incorrectas. Al respecto, el 66% de las municipalidades no presentaba una correcta señalización de la ventanilla de trámite y 72% de las municipalidades de Tipo 3 se encontraba mal señalizada.

Llamó la atención que el ambiente en promedio mejor señalado fuera la caja (67%); sin embargo, considerando la importancia que los municipios dan a sus ingresos es razonable pensar que se preocupen por la visibilidad del ambiente donde deben efectuarse los pagos. Incluso las municipalidades de Tipo 2 y Tipo 3 presentaron niveles altos de señalización correcta (86% y 60% respectivamente).

La evaluación permitió observar que el 68% de las municipalidades no presentaba una señalización adecuada de la salida de emergencia y que el 75% de las municipalidades de Tipo 3 no señalizaba las salidas.

Asimismo, el 81% de las municipalidades no cumplía con mantener una adecuada señalización de sus extintores, agudizándose esta situación en las municipalidades de Tipo 3 (89%).

Por otra parte, 65% de las municipalidades no tenía una señalización adecuada de la zona segura en caso de sismo y 73% de las municipalidades de Tipo 3 omitía esta señalización.



Cuadro N° 20: Evaluación de las visitas a las municipalidades – Evaluación de la Señalización

Descripción	Total general		Municipalidades Tipo 1		Municipalidades Tipo 2		Municipalidades Tipo 3	
	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido
Señalización de la mesa o módulo de informe								
No Cumple	609	78%	6	29%	147	70%	456	82%
Cumple	174	22%	15	71%	62	30%	97	18%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Señalización de la ventanilla de trámites								
No Cumple	519	66%	5	24%	116	56%	398	72%
Cumple	264	34%	16	76%	93	44%	155	28%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Señalización de la caja								
No Cumple	255	33%	3	14%	29	14%	223	40%
Cumple	528	67%	18	86%	180	86%	330	60%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Señalización de la salida de emergencia								
No Cumple	531	68%	4	19%	111	53%	416	75%
Cumple	252	32%	17	81%	98	47%	137	25%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Señalización del extintor								
No Cumple	634	81%	5	24%	135	65%	494	89%
Cumple	149	19%	16	76%	74	35%	59	11%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Señalización de zona segura en caso de sismo								
No Cumple	506	65%	9	43%	96	46%	401	73%
Cumple	277	35%	12	57%	113	54%	152	27%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

Evaluación de la Información facilitada

El principal recurso facilitador del trámite es el servidor público. Su conocimiento de la normatividad, su nivel de servicio y su disponibilidad constituyen factores decisivos para la generación de calidad en la atención y la satisfacción del ciudadano. Igualmente, la existencia de una mesa de orientación, formatos ad hoc y un buzón de quejas constituyen elementos críticos para estructurar un buen servicio.

Según la evaluación, el 56% de las municipalidades (Cuadro N° 21) no disponía de una mesa de orientación. Esta situación se agudizaba en las municipalidades de Tipo 3 (63%).

Si la información proporcionada por los servidores públicos es la necesaria para iniciar el trámite, evita que el ciudadano se dirija a otras áreas para completar la información o realizar otros trámites. Sobre ese aspecto observamos que en el 60% de las municipalidades la información facilitada no fue suficiente. No obstante, debemos señalar que el 76% de las de Tipo 1 sí facilitó información suficiente.

En lo que respecta a la ubicación de un buzón de quejas en el recinto edil, la información arrojó que el 88% de las municipalidades no lo exhibía y que el 81% de las municipalidades de Tipo 1 si lo hacía.

Cuadro N° 21: Evaluación de las visitas a las municipalidades – Evaluación de la Información

Descripción	Total general		Municipalidades Tipo 1		Municipalidades Tipo 2		Municipalidades Tipo 3	
	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido
Existencia de una mesa de orientación								
No Cumple	436	56%	1	5%	86	41%	349	63%
Cumple	347	44%	20	95%	123	59%	204	37%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Información facilitada suficiente								
No Cumple	466	60%	5	24%	111	53%	350	63%
Cumple	317	40%	16	76%	98	47%	203	37%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
El personal respondió con fluidez								
No Cumple	229	29%	2	10%	46	22%	181	33%
Cumple	554	71%	19	90%	163	78%	372	67%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
El personal respondió con claridad								
No Cumple	264	34%	3	14%	51	24%	210	38%
Cumple	519	66%	18	86%	158	76%	343	62%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
El personal respondió con exactitud								
No Cumple	737	94%	12	57%	192	92%	533	96%
Cumple	46	6%	9	43%	17	8%	20	4%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Proporcionan formatos de requisitos por tamaño								
No Cumple	695	89%	14	67%	166	80%	513	93%
Cumple	88	11%	7	33%	41	20%	40	7%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Existe un buzón de quejas								
No Cumple	690	88%	4	19%	171	82%	515	93%
Cumple	93	12%	17	81%	38	18%	38	7%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

Evaluación del cumplimiento de la normatividad

Para esta etapa del trabajo de campo se diseñaron indicadores que permitieron la verificación del cumplimiento de la Ley de Atención Preferente (Ley N° 28683) y la Ley Marco para el trámite de la Licencia de Funcionamiento (Ley N° 28976). Los motivos por los que se deben evaluar estos indicadores radican en que las municipalidades como instituciones públicas están obligadas a brindar atención preferente, y en que en el año 2007 se promulgó la Ley N° 28976 de adecuación obligatoria en todas las municipalidades del país.



En ese sentido, el resultado fue que el 90% de las municipalidades del país no cumplía con brindar atención preferente (Cuadro N° 22). El 71% de las municipalidades de Tipo 1 sí lo hacía, mientras que el 82% de las municipalidades de Tipo 2 y el 96% de las municipalidades del Tipo 3 no lo hacían.

De acuerdo con la Ley, los formularios requeridos para el trámite²⁷ debieron estar disponibles y ser gratuitos. No obstante, en el 78% de las municipalidades los formularios no estaban disponibles y en el 74% no eran gratuitos. En las municipalidades de Tipo 1, 67% de éstas mantenía formularios disponibles y 76% los entregaba gratuitamente. En el 87% de las municipalidades de tipo 3 los formularios no estaban disponibles y en el 82% los formularios no eran gratuitos.

En el 65% de las municipalidades, el TUPA correspondiente al trámite de la Licencia de Funcionamiento no se exhibía en un lugar visible. Las municipalidades de Tipo 1 cumplían en el 71% de los casos y las municipalidades de Tipo 3 incumplían en el 70% de los casos.

En el 60% de las municipalidades no se realizaba un solo pago por todos los conceptos atribuibles al trámite de la Licencia de Funcionamiento. El 76% de las municipalidades del Tipo 1 cumplía con exigir un solo pago y en las del Tipo 3, el 59% no cumplía.

Cuadro N°22: Evaluación de las visitas a las municipalidades – Evaluación del cumplimiento de la normatividad

Descripción	Total general		Municipalidades Tipo 1		Municipalidades Tipo 2		Municipalidades Tipo 3	
	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido
Brindan atención preferencial								
No Cumple	708	90%	6	29%	171	82%	531	96%
Cumple	75	10%	15	71%	38	18%	22	4%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Los formularios están disponibles								
No Cumple	613	78%	7	33%	127	61%	479	87%
Cumple	170	22%	14	67%	82	39%	71	13%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Los formularios son gratuitos								
No Cumple	579	74%	5	24%	123	59%	451	82%
Cumple	204	26%	16	76%	86	41%	102	18%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
El tupa está ubicado en un lugar visible								
No Cumple	507	65%	6	29%	112	54%	389	70%
Cumple	276	35%	15	71%	97	46%	164	30%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Se realiza un solo pago								
No Cumple	466	60%	5	24%	133	64%	328	59%
Cumple	317	40%	16	76%	76	36%	225	41%
Respuestas válidas	783	100%	21	100%	209	100%	553	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

27 Formulario Solicitud Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento y Formulario Declaración Jurada de Cumplimiento de Normas de Seguridad

Evaluación de los requisitos exigidos

El artículo N° 7 de la Ley Marco del trámite de Licencia de Funcionamiento (Ley N° 28976) define los requisitos máximos a ser exigidos por las municipalidades durante el trámite de la licencia. Asimismo, los procesos de simplificación administrativa inciden en monitorear el costo del servicio y el tiempo de espera necesario para obtener el servicio requerido. A continuación, comentaremos los resultados de la evaluación realizada al costo del trámite, al tiempo estimado para la obtención de la licencia y a los requisitos exigidos con mayor frecuencia por las municipalidades.

En cuanto al “Costo del trámite”, el 53% de las municipales cobraba tasas menores o iguales a ciento cincuenta soles. Las municipalidades de provincias (Tipo 3) cobraban las tasas más bajas (63% de ellas exigía pagos menores o iguales a ciento cincuenta soles). 43% de las municipalidades del Tipo 1 cobraba tasas mayores a los trescientos nuevos soles.

Respecto al “Tiempo del trámite”, en el 95% de las municipalidades la duración del trámite era menor o igual a 15 días. Es importante destacar que los supuestos del caso a ser evaluado señalaban que el negocio sería una microempresa de bajo riesgo. Es probable que al incrementarse el riesgo y tamaño de un negocio, la duración del trámite se incremente.

El 48% de las municipalidades no cumplía con exigir el formulario Solicitud Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento. Por lo general, se requería un Formato Único de Trámite (FUT) sin carácter de declaración jurada o una solicitud simple. El 100% de las municipalidades Tipo 1 exigía la Solicitud Declaración Jurada. El 58% de las municipalidades de Tipo 3 no exigía este documento como requisito.

Los requisitos no contemplados en la Ley N° 28976 que con mayor frecuencia se exigían fueron la copia del DNI, la copia del RUC y la copia del contrato de alquiler. La copia del DNI se exigía indebidamente en el 67% de las municipalidades; la copia del RUC se requería en el 60% de las municipalidades y la copia del contrato de alquiler en el 51% de las municipalidades. Las municipalidades del Tipo 3 presentaron los niveles más altos de incumplimiento.

El 24% de las municipalidades exigía el “Certificado de compatibilidad de uso”, pese a que no está contemplado en la normatividad. El 24% de las municipalidades del Tipo 3 lo requería así como el 28% de las municipalidades del Tipo 2.

El “Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil”, pese a que no constituía un requisito para el caso a ser evaluado (negocio de bajo riesgo y tamaño pequeño), fue exigido en el 30% de las municipalidades.



Cuadro N°23: Evaluación de las visitas a las municipalidades – Evaluación de los requisitos exigidos

Descripción	Total general		Municipalidades Tipo 1		Municipalidades Tipo 2		Municipalidades Tipo 3	
	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje válido
Costo del trámite en soles								
Menor o igual a 15 0	414	53%	7	33%	65	31%	342	63%
150-199-300	212	27%	5	24%	76	36%	131	24%
300-199-500	102	13%	5	24%	46	22%	51	9%
>500	46	6%	4	19%	22	11%	20	4%
Respuestas válidas	774	100%	21	100%	209	100%	544	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Tiempo o duración del trámite en días								
Menor o igual que 15	732	95%	20	95%	194	93%	518	95%
Más de 15	42	5%	1	5%	15	7%	26	5%
Respuestas válidas	774	100%	21	100%	209	100%	544	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Solicitud declaración jurada de Licencia de Funcio.								
No Cumple	875	48%	0	0%	54	26%	321	58%
Cumple	409	52%	21	100%	155	74%	233	42%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Copia DNI								
No Cumple	528	67%	10	48%	144	69%	374	68%
Cumple	256	33%	11	52%	65	31%	180	32%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Copia RUC								
No Cumple	470	60%	8	38%	146	70%	316	57%
Cumple	314	40%	13	62%	63	30%	238	43%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Copia contrato de alquiler/título de propiedad								
No Cumple	402	51%	7	33%	114	55%	281	51%
Cumple	382	49%	14	67%	95	45%	273	49%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Declaración jurada de observaciones de seguridad								
No Cumple	444	57%	1	5%	81	39%	362	65%
Cumple	340	43%	20	95%	128	61%	192	35%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Pago por derecho de trámite de Licencia de Funcio.								
No Cumple	7	1%	0	0%	0	0%	7	1%
Cumple	777	99%	21	100%	209	100%	547	99%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Vigencia del poder del representante legal								
No Cumple	7	1%	0	0%	0	0%	7	1%
Cumple	777	99%	21	100%	209	100%	547	99%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Certificado de compatibilidad de uso								
No Cumple	190	24%	0	0%	59	28%	131	24%
Cumple	594	76%	21	100%	150	72%	423	76%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	
Certificado de inspección técnica de seguridad								
No Cumple	238	30%	1	5%	73	35%	164	30%
Cumple	546	70%	20	95%	136	65%	390	70%
Respuestas válidas	784	100%	21	100%	209	100%	554	100%
Total municipalid.	785		21		209		555	

Fuente: MEF - Campaña de monitoreo metas agosto 2010

Comparativo 2009/2010-1/2010-2 Lima Metropolitana y Callao

El Cuadro N° 24 presenta los resultados de la medición de algunos indicadores claves relacionados al trámite de la Licencia de Funcionamiento tomado en distintos momentos del tiempo (2009 y 2010). Se observa que a setiembre del 2010, como resultado de la dinámica de notificaciones a municipalidades por parte de PCM y de la definición de metas por el MEF, se han realizado mejoras sustantivas en 18 meses.

En cuanto a la correcta señalización hubo un aumento en casi el doble: este punto se cumplió al 2009 en 16 municipalidades (33%) y al 2010-2 en 30 (61%).

Respecto al módulo de informes observamos que mientras que en el 2009 el 88% de las municipalidades presentaba un módulo de informes, en el 2010-2 se consideró este elemento en el 92%.

La atención preferente tuvo un incremento muy significativo: al 2009 solamente 14% de las municipalidades brindaba atención preferente, en el 2010-2 se registró que se consideraba este aspecto en el 67% de éstas.

La entrega gratuita de formularios aumentó prácticamente al doble. Observamos que durante el 2010-2 un 86% de las municipalidades los entregó gratuitamente, en cambio, en el 2009 solamente un 45% cumplió con esta disposición.

La visibilidad del TUPA pasó de ser cumplida en el 2009 por el 14% de las municipalidades a un 78% en el 2010-2; la duración del trámite fue menor a 7 días en el 35% de las municipalidades al 2009, mientras que al 2010-2 esto se cumplió en el 55% de los municipios.

En el 2009, el 16% de las municipalidades cobraba por licencias de funcionamiento para negocios de bajo riesgo y de menos de 100 metros cuadrados, una cantidad menor o igual a S/. 150.00 nuevos soles; al 2010-2 el porcentaje de municipalidades que realizaban un cobro similar se elevó hasta un 33%.

Las municipalidades que al 2009 por todo concepto atribuible al trámite efectuaron un solo cobro fueron el 61%; al 2010-2 constituían el 80%.

En cuanto al Silencio Administrativo Positivo fue cumplido por el 96% de las municipalidades de Lima y Callao en el 2009; al 2010-2 se registró un 98% de municipios que lo cumplieron.

Finalmente, durante el 2009, 11 municipalidades exigieron como requisito el Certificado de Compatibilidad de Uso; en cambio, al 2010-2 ninguna municipalidad exigía esta certificación.



Cuadro N° 24: Comparativo de las Campañas de Fiscalización a municipalidades de Lima Metropolitana y Callao 2009/2010-1/2010-2

COMPARATIVO CAMPAÑAS DE FISCALIZACIÓN 2009 / 2010-1 / 2010-2						
SEÑALIZACIÓN	2009		2010-1		2010-2	
BUENA	16	32.7%	19	38.8%	30	61.2%
REGULAR	20	40.8%	26	53.1%	18	36.7%
MALA	13	26.5%	4	8.2%	1	2.0%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
MESA O MÓDULO DE INFORMACIÓN	2009		2010-1		2010-2	
SÍ	43	87.8%	49	100.0%	45	91.8%
NO	6	12.2%	0	0.0%	4	8.2%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
MESA DE ATENCIÓN PREFERENCIAL	2009		2010-1		2010-2	
SÍ	7	14.3%	23	46.9%	33	67.3%
NO	42	85.7%	26	53.1%	16	32.7%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
FORMATOS GRATUITOS	2009		2010-1		2010-2	
SÍ	22	44.9%	41	83.7%	42	85.7%
NO	27	55.1%	8	16.3%	7	14.3%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
VISIBILIDAD DEL TUPA	2009		2010-1		2010-2	
SÍ	7	14.3%	30	61.2%	38	77.6%
NO	42	85.7%	19	38.8%	11	22.4%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
DURACIÓN DEL TRÁMITE	2009		2010-1		2010-2	
HASTA 7 DÍAS	17	34.7%	25	51.0%	27	55.1%
DE 8 A 15 DÍAS	30	61.2%	22	44.9%	21	42.9%
MÁS DE 16 DÍAS	2	4.1%	2	4.1%	1	2.0%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
COSTO DEL TRÁMITE (NUEVOS SOLES)	2009		2010-1		2010-2	
DE 80 A 150	8	16.3%	9	18.4%	16	32.7%
DE 151 A 300	17	34.7%	12	24.5%	15	30.6%
DE 301 A 500	14	28.6%	16	32.7%	11	22.4%
DE 501 A MÁS	10	20.4%	12	24.5%	7	14.3%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
UN SOLO PAGO	2009		2010-1		2010-2	
SÍ	30	61.2%	26	53.1%	39	79.6%
NO	19	38.8%	23	46.9%	10	20.4%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	2009		2010-1		2010-2	
SÍ	47	95.9%	47	95.9%	48	98.0%
NO	2	4.1%	2	4.1%	1	2.0%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%
COMPATIBILIDAD DE USO	2009		2010-1		2010-2	
SÍ	11	22.4%	0	0.0%	0	0.0%
NO	38	77.6%	49	100.0%	49	100.0%
TOTAL	49	100.0%	49	100.0%	49	100.0%

Fuente: Campaña de monitoreo 2009/2010-1/2010-2

4. RECOMENDACIONES

Sobre la evaluación remitida

No hay mejor forma de ayudar a crear capacidades locales que exigiendo a sus autoridades que elaboren información útil. Los municipios, de manera análoga a la preparación de información para el SIAF, deberían reportar mensualmente información referida a la gestión de las licencias que considere las transacciones efectuadas; así como las fechas de inicio y término de los trámites, los costos totales, los requisitos, las fechas de emisión de las licencias, los giros de los negocios. Disponer de esta información no solamente permitiría monitorear la calidad de gestión del trámite, sino que generaría un banco de información y un perfil de la dinámica económica y sectorial (insumos valiosos para el planeamiento territorial).

Sobre las visitas a municipalidades

En el caso de las municipalidades de Tipo 1, es evidente que se tiene que trabajar muy intensamente con las municipalidades de Chiclayo, Rímac y Lurigancho -las que obtuvieron el menor desempeño-. Recomendamos, notificarlas y monitorear los ajustes necesarios.

Consideramos que se debe iniciar un seguimiento específico a las municipalidades de Tipo 2, en particular, a las de provincias. La campaña de monitoreo ha formulado propuestas puntuales para cada municipalidad a fin de que éstas tomen acciones correctivas. Se han identificado, asimismo, cuáles son las más críticas, por lo tanto ya existe material para organizar una agenda y efectuar el seguimiento.

Las municipalidades de Tipo 3, al ser tan numerosas (555), dificultan el análisis y el enfoque de las propuestas. Habría que añadir la complejidad creada por las diferencias geográficas existentes, la multiculturalidad y las distintas dotaciones de recursos territoriales. Sugerimos se formule una nueva clasificación de municipalidades que considerando los factores anteriormente descritos, reúna a los municipios en grupos más homogéneos y comparables.

Sobre los aspectos de señalización debemos insistir en que existe una normatividad que no se está cumpliendo. Recomendamos que en las notificaciones a las autoridades municipales se les requiera que adjunten fotografías que acrediten las correcciones realizadas.

Como lo señala la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), éstas gozan de autonomía en sus ámbitos de competencia, es decir, deciden libremente sobre el ordenamiento territorial, definen su zonificación y los sectores económicos que les interesa po-



tenciar y privilegiar, no así en los procedimientos que amparados en la ley tienen alcance nacional. Por ello, consideramos que deberían estandarizarse los formularios y el TUPA, ya que existen muchas versiones de ambos instrumentos, lo cual dificulta el proceso.

Asimismo, en los aspectos procedimentales administrativos identificamos que falta imprimir una mayor autoridad desde el Estado a fin de proteger a los ciudadanos y empresas de un sinnúmero de formatos y secuencias de trámites poco previsibles. Para ello, sugerimos estandarizar en un único formato el formulario “Solicitud Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento”, sin ningún logotipo municipal y el formulario “Declaración Jurada de Cumplimiento de Normas de Seguridad”.

Dado que el número de licencias otorgadas en las ciudades remotas es muy reducido, se podrían distribuir formularios y formatos de requisitos por tamaño desde las municipalidades provinciales, regionales o desde algún ministerio. No se requiere de excesiva papelería y esta sería una medida de corto plazo. Para el mediano plazo es necesario interconectar las municipalidades y utilizar formatos electrónicos. Los requisitos para el trámite debieran ser únicos y si se requiere algún requisito de excepción éste debiera ser autorizado por el ente regulador de los gobiernos locales.

Sugerimos que los TUPA y las ratificaciones de tasas deben ser validados por el regulador de gobiernos locales y no por la municipalidad provincial (dilatan demasiado y no siempre poseen las competencias). Igualmente, proponemos que se evalúe la posibilidad de que los TUPA se definan a nivel provincial y no a nivel distrital. Hemos constatado en la práctica que muchas municipalidades distritales, sobre todo del interior, replican en sus TUPA la información del TUPA del municipio provincial.

Para Doing Business

Una forma de reducir significativamente el plazo del trámite, en particular para los negocios pequeños de bajo riesgo, implicaría sancionar un Silencio Administrativo Positivo 24, 48 ó 72 horas. Con ello, se reduce el tiempo de duración del trámite para el tipo de negocios que representa el 80% del volumen de licencias requeridas.

Para el caso de las licencias requeridas por empresas de gran tamaño, que generan más empleo y contribuciones en el territorio, sugerimos se diseñe una “vía rápida”, mediante la configuración de equipos interinstitucionales que se avoquen con prioridad a la resolución del trámite, esto evidentemente tendría un costo superior.

En el marco de una necesaria reestructuración del INDECI, consideramos que debe contemplarse el desarrollo de un respaldo informático que tenga en cuenta normas

técnicas para la inspección de los principales giros de negocio, un módulo que gestione “TODAS” las inspecciones realizadas tanto en Lima como en las regiones, y genere el material estadístico para el análisis y la mejora continua.

Lejos de delegar la absoluta responsabilidad sobre las inspecciones de seguridad en las regiones, INDECI debería consolidarse como el regulador de las inspecciones a nivel nacional. Si esto fuera así, plantearíamos que el costo de la inspección en Defensa Civil para apertura de negocios, sea asumido por el Estado mediante un mecanismo de transferencia a los municipios que sea proporcional al número de inspecciones realizadas. Logrando con ello implementar un incentivo para la creación de empresas (al bajar el costo del derecho de licencia), estimular al municipio para que promueva la apertura de negocios y la reducción de los comportamientos oportunistas y corruptos de algunos inspectores y/o autoridades locales. Asimismo, permitirá disponer de información precisa sobre cómo se gestiona la seguridad y facilitará la continua formulación de propuestas de mejora cautelando la seguridad nacional.



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, (2009), “Informe sobre la campaña de fiscalización al Trámite de la Licencia de Funcionamiento”, abril 2009.
2. INTERMESA, (2010), “Monitoreo Municipal 2010”, diciembre 2010.
3. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, (2010), “Informe final sobre los resultados de la medición de las metas del Programa de Modernización Municipal correspondientes al trámite de la Licencia de Funcionamiento”, diciembre 2010.



LISTA DE ABREVIATURAS

INDECOPY	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
INTERMESA	Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipio Empresa.
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.
IFC	Cooperación Financiera Internacional.
ROF	Reglamento de Organización y Funciones.
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros.
SGP	Secretaría de Gestión Pública.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos.
OECD	Organización de Cooperación de Desarrollos Económicos.
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil.
TRAMIFACIL	Programa de Intermesa.
ITSDC	Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil.
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
PDT	Programa de Declaración Temática de la SUNAT.
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera.
PMM	Programa de Modernización Municipal.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
DCGP	Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF.
CAF	Corporación Andina de Fomento.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1: CAMPAÑA DE FISCALIZACIÓN 2009 - LIMA Y CALLAO	13
1. Objetivo	13
2. Metodología	13
3. Hallazgos	14
4. Recomendaciones	21
CAPÍTULO 2: CAMPAÑA DE FISCALIZACIÓN ABRIL 2010 – 180 MUNICIPALIDADES EN 25 REGIONES	25
1. Objetivo	25
2. Metodología	26
3. Hallazgos	30
4. Recomendaciones	45
CAPÍTULO 3: CAMPAÑA DE FISCALIZACIÓN SETIEMBRE 2010 – 784 MUNICIPIOS EN 26 REGIONES	49
1. Objetivo	50
2. Metodología	50
3. Hallazgos	52
4. Recomendaciones	66
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	69
LISTA DE ABREVIATURAS	71

