



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

Agilización de los trámites burocráticos en Lima

Cómo se beneficia el clima de inversión con la simplificación municipal

David Sislen, Taimur Samad, Sarah Anthony, Luke Haggarty, Igor Artemiev

La simplificación administrativa se ha convertido en parte integral de los esfuerzos realizados por muchos países para mejorar el clima de inversión y la economía global. El reducir la burocracia puede disminuir los obstáculos al desarrollo del sector privado y estimular el crecimiento económico. En América Latina, donde la descentralización ha avanzado de manera considerable durante los últimos años, hay un consenso emergente en cuanto a la necesidad de concentrar las reformas en el ámbito municipal, donde los obstáculos tienden a ser considerables. La experiencia de Lima, Perú, demuestra cómo la racionalización de los trámites municipales para el registro de empresas y el otorgamiento de licencias puede generar resultados económicos positivos.

¿Qué significa reducir la burocracia y por qué es necesario hacerlo?

La simplificación de las regulaciones reduce o elimina los requisitos administrativos superfluos, permitiendo así que el sector empresarial trabaje con mayor eficiencia y productividad. Los beneficios de una reforma de esta naturaleza incluyen: una mayor formalización de la economía local, una mejor supervisión normativa, un mayor cumplimiento de las leyes y normas, y una disminución de las oportunidades de participación en prácticas corruptas.

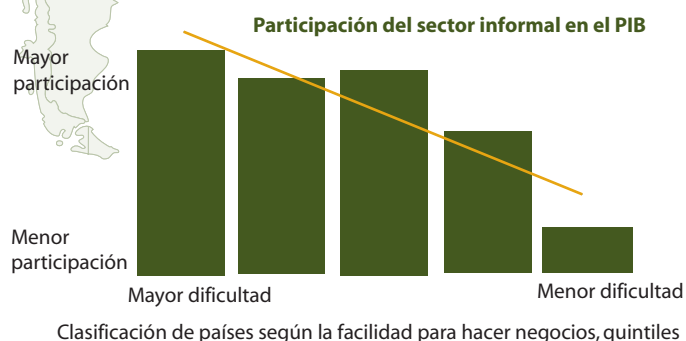
Recientemente, el tema de la simplificación de las regulaciones que aplican al sector empresarial se ha posicionado a la vanguardia de los discursos sobre el desarrollo, destacando la importancia del rol que desempeña el sector privado y de contar con un clima de inversión sólido que fomente el crecimiento y el desarrollo económico de los países. Los gobiernos de todo el mundo están emprendiendo acciones: en 2004, 99 países introdujeron 185 programas de reforma para facilitar las formas de hacer negocios.

Una regulación eficiente del sector empresarial es de beneficio tanto para el sector público como para el privado. Los beneficios en la esfera pública incluyen un desarrollo ordenado (p. ej., planificación urbana) y el cumplimiento

de las empresas con las normas de salud y seguridad, y con sus obligaciones fiscales (una fuente importante de fondos para financiar los servicios públicos). En cuanto al sector privado, la simplificación de las normas estimula el desplazamiento de la pequeña empresa hacia el sector formal, lo cual genera mayores oportunidades de acceso a capital, cumplimiento contractual y crecimiento general.

Por otro lado, cuando las regulaciones son ineficientes y engorrosas, los costos se vuelven prohibitivos para las empresas (especialmente para las empresas pequeñas y medianas –PyMEs–, quienes no pueden darse el lujo de contratar a terceros para que se encarguen del papeleo), provocando que éstas evadan las regulaciones en lugar de cumplir con ellas. Como resultado se da un sector informal creciente. La Gráfica 1 muestra que la participación del sector informal en el PIB de los países que cuentan con un sistema administrativo eficiente es menor.

Gráfica 1. Más regulaciones, mayor informalidad¹



Existe cierta evidencia de relación entre el PIB per cápita de un país y la eficiencia de sus regulaciones, pero la dirección que toma la causalidad no queda clara. El informe “Doing Business in 2006” sostiene que los países desarrollados imponen menos regulaciones y han avanzado más rápidamente hacia la modernización que el resto del mundo, aumentando la brecha que existe entre los países ricos y los po-

1 –De 155 países. La facilidad para hacer negocios corresponde al promedio de las clasificaciones percentiles de un país

bres en cuanto a inicio de nuevos negocios. El costo de iniciar un negocio en los países pobres del mundo es 113% del ingreso per cápita, comparado con 7% en los países más ricos, y el requerimiento mínimo promedio de capital en los países pobres es de 299% del ingreso per cápita, diez veces el nivel de los países miembros de la OCDE.

La importancia de la simplificación subnacional

En muchos países, las entidades políticas subnacionales (estados, provincias, gobiernos y municipalidades regionales) tienen la importante función de fomentar un clima sólido de inversión. Con frecuencia, la primera interacción de las empresas es con el gobierno local y, al menos en la región ALC, es aquí donde se concentra la mayor parte de la carga administrativa.

Tradicionalmente, los esfuerzos de reforma se han aplicado al ámbito nacional. Sin embargo, dadas las recientes tendencias hacia la descentralización (en el ámbito mundial y, especialmente, en América Latina) y la mayor responsabilidad que enfrentan las municipalidades en cuanto a la aplicación de las regulaciones, la reforma local adquiere aún mayor relevancia. Por lo general, los gobiernos locales afrontan impedimentos de capacidad en esta área, por lo que requieren asistencia y capacitación para cumplir en forma efectiva con esta carga adicional de responsabilidades.

Componentes clave para la reducción exitosa de la burocracia municipal

Con base en el trabajo reciente sobre simplificación municipal realizado por el Grupo del Banco Mundial, se han identificado una serie de características inherentes a un programa de reforma exitoso:

- **Voluntad política** – la cual se demuestra mediante la suscripción, por parte de las municipalidades, de un acuerdo público de implementar reformas, así como al proporcionar espacios y contrapartes técnicas para el equipo de reforma.
- **Participación de las partes interesadas** – a fin de evitar la parálisis e interrupción de los esfuerzos de reforma, causadas generalmente por cambios en la administración. Las mesas redondas públicas-privadas de beneficiarios pueden fiscalizar el progreso de la reforma, garantizar un enfoque global en el diseño de proyectos y, eventualmente, ampliar la agenda de reforma con la municipalidad. Una campaña informativa pública, gestionada por las partes interesadas, incrementa el conocimiento del público respecto a los esfuerzos de reforma. El respaldo y la coordinación institucional estimula el apoyo intergubernamental y las alianzas entre el gobierno, el sector privado, las

ONG y las organizaciones multilaterales.

- **Estrategias integradas** – detallando el rol de todos los actores en cada paso del proceso.
- **Fortalecimiento de la experiencia local** – para garantizar la sustentabilidad y trabajar en las reformas futuras.

La experiencia de Lima, Perú, en el año 2005

Las regulaciones que aplicaban a las empresas peruanas en el año 2005 se contaban entre las más engorrosas de la región. Por ejemplo, iniciar un negocio requería 102 días (el promedio para la región ALC era de 63 días) y costaba un 38% del ingreso promedio per cápita. El proceso administrativo asociado a un permiso estándar de construcción (“construir una bodega”) promediaba los 321 días y el 366% del ingreso per cápita. No es de sorprender, entonces, que el 60% de la actividad económica del Perú en 2005 fuese informal. Si se compara con los países vecinos, el marco regulador peruano era especialmente oneroso (Tabla 1).

Tabla 1 – Inicio de un negocio²
(los datos se refieren a las ciudades más grandes)

País	Número de Pasos	Número de Días
Perú	10	102
Ecuador	14	69
Bolivia	15	50
Colombia	12	43
Chile	9	27

La mayoría de los cuellos de botella administrativos que contribuyen a la informalidad económica se concentran en el ámbito local. En el caso de Lima, capital de Perú, aunque los procedimientos en el ámbito municipal constituían sólo 3 de los 10 trámites que debían completarse para iniciar una empresa (antes de la reforma), éstos representaban el 60% del tiempo total requerido para ello. Lo anterior guarda relación con el hallazgo de que el 65% de las quejas respecto a la burocracia se referían a los procedimientos en el ámbito municipal.

Dada la importancia demográfica y económica de la ciudad, el predominio de las PyMEs (99% de todas las empresas en la capital), y la imperiosa necesidad de contar con procedimientos estandarizados en todos los distritos (el área metropolitana contiene 43 gobiernos distritales semiautónomos, cada uno de ellos con su propio conjunto de trámites), Lima constituía un candidato ideal para la reforma en el ámbito municipal.

Generación de un consenso en cuanto a la necesidad de una reforma en el ámbito municipal

Un caudal de trabajo realizado por el Grupo del Banco Mundial identificó la necesidad de reducir la burocracia en Lima. La iniciativa para lograr dicha reducción fue dis-

añada como parte de un programa continuo de asistencia técnica entre el Banco y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). La estrategia de desarrollo de esta ciudad, concentrada en la planificación estratégica a escala municipal y en intervenciones focalizadas en reducir la pobreza y fomentar el crecimiento económico, fue complementada por una Evaluación del Clima de Inversión realizada en 2004, la cual señalaba la reducción de la burocracia como componente crítico para el crecimiento de Lima, y una Evaluación de los Obstáculos Administrativos, cuya finalidad era examinar los procedimientos de desarrollo urbano en seis distritos de la ciudad. Esta última evaluación puso en evidencia que los trámites para la obtención de licencias de funcionamiento y permisos de construcción constituían los principales obstáculos para los inversionistas. Estos procesos eran bastante lentos y muchos distritos estaban sumamente atrasados en el papeleo. Con frecuencia, varias dependencias requerían del empresario exactamente la misma información e incluso revisaban los mismos documentos.

Con base en estos hallazgos, la MML se comprometió a mejorar la situación y solicitó la asistencia del Grupo del Banco Mundial. La Oficina de Asistencia Técnica para América Latina y el Caribe de la CFI inició un proyecto junto con la municipalidad para la reforma del proceso de obtención de licencias de funcionamiento y también trabajó conjuntamente con el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS, por sus siglas en inglés) de la CFI para mejorar el proceso de obtención de permisos de construcción y para adoptar una metodología para la reducción de la burocracia municipal.

Implementación de la reforma

La MML aplicó la siguiente metodología (compuesta por una estrategia en cuatro etapas) al proceso de implementación de la reforma:

- 1) Un diagnóstico detallado para identificar con precisión las áreas problemáticas en los procedimientos a nivel municipal;
- 2) El desarrollo de una propuesta de reforma específica con soluciones detalladas;
- 3) La implementación de dicha propuesta, incluyendo la aprobación de la legislación local de leyes/ordenanzas; evaluación y capacitación del personal en los nuevos procesos; publicación de un nuevo manual de funcionamiento; e implementación de un sistema de flujo de trabajo que incluye un marco de monitoreo y evaluación;
- 4) La introducción de mecanismos de sustentabilidad, tales como programas permanentes de capacitación dentro de la municipalidad; una campaña de comunicación para elevar el conocimiento de la población meta respecto a las reformas; y la creación de un consejo asesor privado-público que fiscalizara la implementación y continuidad de las reformas

a través de los cambios en la administración.

La reforma a los trámites para obtener licencias de funcionamiento ya ha sido implementada y la revisión de los procesos de obtención de permisos de construcción se encuentra actualmente en la etapa de puesta en marcha. Cada etapa de las reformas cuenta con la participación de contrapartes municipales a fin de garantizar que la propuesta refleje la realidad de la municipalidad y sus capacidades administrativas.

Reforma de los procedimientos para obtener licencias de funcionamiento: Antes de la reforma, sólo el 34% de aquellos que deseaban iniciar un nuevo negocio en el centro de Lima completaban el proceso, lo que ponía de manifiesto la necesidad de contar con un sistema modernizado. Los objetivos de las reformas eran: establecer una ventana única para los solicitantes (eliminando así los numerosos viajes a diversas dependencias); garantizar un mejor y más personalizado servicio al cliente; implementar un flujo de trabajo desprovisto de redundancias; instalar un sistema de aprobación totalmente electrónico; fortalecer la capacidad de los funcionarios municipales para administrar el nuevo sistema; y garantizar las mejoras continuas al incorporar a los beneficiarios de la reforma al consejo asesor.

La municipalidad adoptó también la Clasificación Industrial Internacional Unificada (CIIU) para la categorización de sectores y estableció cuatro “categorías de riesgo” para diferenciar los requerimientos y los costos para obtener licencias de acuerdo con la complejidad y el tamaño de la empresa. Los primeros resultados del programa, detallados a continuación, son sumamente alentadores.

Reforma de los procedimientos para obtener permisos de construcción: Los trabajos para reformar el proceso de obtención de permisos de construcción comenzaron en la primavera de 2005. Al mes de diciembre, las autoridades metropolitanas ya habían aprobado una ordenanza para simplificar la zonificación y, en 2006, se inició el trabajo relacionado con el proceso de revisión de solicitudes.

Este último consiste en clasificar las solicitudes por categorías, de acuerdo con la complejidad y el impacto urbanístico de los trabajos propuestos. De tal manera, los beneficiarios contaban con una vía más rápida y simple para obtener un permiso (mejorando así la tasa actual de aprobación de solicitudes de tan sólo 30%). El diseño de la reforma también ha tomado en cuenta el valor histórico de muchas de las estructuras que alberga el centro de la ciudad, incorporando la retroalimentación proporcionada por diversos actores. El objetivo del nuevo proceso es generar nuevas oportunidades de inversión y empleo, sin cambiar la fisonomía del distrito histórico.

Resultados: Los cambios al proceso de obtención de licencias de funcionamiento incluyen grandes reducciones en el número de requisitos (p. ej., copias certificadas de

los documentos), inspecciones, visitas a la municipalidad y días para obtener un permiso. La compilación de datos sobre las empresas que registran sus actividades es un proceso en marcha y las cifras iniciales son prometedoras: durante el año 2006 se emitieron más del doble de las licencias emitidas durante todo el período 2002-2005

La reforma a las inspecciones no sólo combinó varios pasos en una única inspección de múltiples propósitos, sino que también permitió que el proceso fuese más objetivo, con criterios claros y preguntas que requerían un simple sí o no como respuesta. La reducción del número de visitas es especialmente importante para los propietarios de las PyMEs ya que sus costos, tanto en tiempo como en transporte hacia la municipalidad, disminuyen. La simplificación de estos procedimientos también puede reducir los niveles de corrupción, ya que la disminución de la interacción entre el empresario y los funcionarios públicos también disminuye las oportunidades para involucrarse en actividades ilícitas.

Con respecto a la reforma de los trámites para la obtención de permisos de construcción, se estima que una vez que esté implementada, el proceso no debería exceder 31 pasos (versus 206 hoy en día) y 11 documentos (versus los 40 actuales). Sin inspecciones ex-ante y menor número de visitas y pagos a la municipalidad, el promedio actual de 321 días debería reducirse a entre 2 y 30, dependiendo del alcance del proyecto y de su impacto urbanístico.

Escalabilidad y Sustentabilidad

La Oficina de Asistencia Técnica para América Latina y el Caribe de la CFI está llevando a cabo un programa para ampliar la aplicación de estas reformas a otras municipalidades de Perú mediante dos canales principales: el Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales y el “Scorecard” (ficha de registro) Municipal.

El Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales (Tramifácil) recibe el apoyo de un consorcio de 24 importantes instituciones del gobierno central y local de Perú, del sector privado, de instituciones internacionales y de ONG. El objetivo de Tramifácil es ampliar la simplificación municipal al:

- Aplicar un plan de trabajo con metas y responsabilidades específicas para cada institución involucrada en las reformas, fomentando la cooperación y coordinación entre municipalidades;
- Trabajar con consejos asesores locales para garantizar la sustentabilidad de las reformas y el control de la calidad del trabajo realizado en todo el país;
- Promover el conocimiento de los temas relativos a la

Simplificación Municipal mediante una campaña de comunicación;

- Crear una metodología única para la simplificación municipal (con base en la experiencia obtenida en Lima), difundida mediante una serie de herramientas llamada “Simplificación de los Trámites de Registro y Habilitación de Empresas en el ámbito Subnacional” creado por la CFI;
- Formar un equipo de consultores capacitados a fin de replicar estas reformas en un amplio grupo de municipalidades interesadas. La capacitación se lleva a cabo con la ayuda de un conjunto de herramientas especialmente diseñadas para Perú: las Herramientas para la Simplificación de Trámites Municipales – TRAMIFÁCIL – las cuales también fueron diseñadas por la CFI conjuntamente con otras instituciones con experiencia en este campo.

El “Scorecard” Municipal es un proyecto diseñado por la Oficina de Asistencia Técnica para ALC a fin de permitir la comparación de indicadores clave de la eficiencia burocrática entre las municipalidades de la región. Durante el año 2007, el “Scorecard” medirá la eficiencia de los trámites para obtener licencias de funcionamiento y permisos de construcción. El proyecto está siendo implementado en Honduras, Nicaragua, Bolivia, Perú y Brasil. El “Scorecard” permitirá realizar comparaciones nacionales e internacionales del desempeño municipal en cuanto a la regulación del sector privado, y se espera ampliar su cobertura de países y temas normativos durante los próximos años.

Conclusiones

La reducción de la burocracia en el ámbito municipal es una medida efectiva para mejorar el clima de inversión y se vuelve un tema de creciente importancia debido a las tendencias actuales de descentralización. Los resultados iniciales de la experiencia en Lima demuestran que la reforma gubernamental acompañada de la activa participación de los beneficiarios puede inducir la formalización económica. Por último, se espera que los mejores datos económicos a escala municipal y más empresas formales atraigan la inversión privada, impulsen el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo.

Sobre el autor

David Sislen es un Economista Senior en Infraestructura, Taimur Samad es un Especialista Urbano y Sarah Anthony es una Consultora, todos dentro de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Luke Haggarty es el Ejecutivo Senior de Operaciones de la Oficina de Asistencia Técnica para América Latina de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Igor Artemiev es un Especialista Senior en Sector Privado del Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS) del Grupo del Banco Mundial.