USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE NUEVOS NEGOCIOS

USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE NUEVOS NEGOCIOS

Rol de los gobiernos locales en el funcionamiento de nuevos negocios.

Primera Edición
Mayo 2012.

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
Av. 28 de Julio N° 1198, Miraflores, Lima - Perú
Teléfono: 51 (1) 444-4000 / Fax: 51 (1) 241-8645
Email: prodes@prodes.org.pe
Web: www.prodescentralizacion.org.pe

Proyecto USAID | Facilitando Comercio
Calle Los Tulipanes N° 147, Oficina 602, Santiago de Surco – Lima
Teléfono: 51(1) 437-3144 / Fax: 51 (1) 437-3144
Web: www.facilitandocomercio.com

Equipo Responsable:
Cinthya Tello – Analista de Políticas Públicas, Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
Rocío Castillo – Coordinadora del Componente de Simplificación Administrativa, Proyecto USAID | Facilitando Comercio
Sandra Doig – Consultora Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
Juan José Martínez - Consultor Proyecto USAID | Facilitando Comercio

Diseño y Diagramación:
Segundo Eliades Moreno Pacheco

Correcciones:
Lic. Adolfo Medrano

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164 Breña - Lima 5
Lugar, mes y año de impresión: Lima - Perú, Mayo 2012
Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-05465

Un agradecimiento especial a todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible la edición de esta publicación.

® 2012 PROYECTO USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN PROYECTO USAID | FACILITANDO COMERCIO. La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a los Proyectos USAID | Facilitando Comercio y USAID | Perú ProDescentralización.

El Proyecto USAID | Facilitando Comercio fomenta la competitividad y formalización de la economía, y contribuye con la aplicación y/o adecuación de normas y procesos orientados a optimizar las capacidades de la gestión pública y del sector privado. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID | PERÚ, bajo los términos de contrato N° EEM-I-00-07-00009-00, TO AID-527-TO-10-00002; siendo implementado por Nathan Associates Inc.

El Proyecto USAID | Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID | PERÚ, bajo los términos de contrato N° EPP-I-03-04-00035-00; siendo implementado por ARD Inc.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN 5

I. ESTUDIO EXPLORATORIO 9

1.1. RACIONALIDAD DEL TRÁMITE DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO 9

1.2. EXPERIENCIA PERUANA 13

1.3. EXPERIENCIA COMPARADA 35

II. EVALUACIÓN RÁPIDA DE CAMPO - ERC 41

2.1. ASPECTOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN 41

2.2. RESULTADOS DE LA ERC 44

2.2.1. TIPOLOGÍA DE MUNICIPALIDADES 44

2.2.2. HALLAZGOS POR TEMA 47

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 89

BIBLIOGRAFÍA 100

ANEXOS 101

INTRODUCCIÓN

La apertura de nuevos negocios es un aspecto importante en el desarrollo del país, por lo que las prácticas y normas que inciden en este tema son de especial interés para el sector empresarial y, en particular, para las micro y pequeñas empresas. Adicionalmente, el crecimiento, la diversificación y la formalización del sector empresarial constituyen pilares para mejorar la competitividad de los países emergentes, como es el caso del Perú. Son aspectos que coadyuvan al crecimiento económico, fortalecimiento de la institucionalidad y satisfacción de los derechos de las personas. En el ámbito normativo peruano se han realizado múltiples avances relacionados a la simplificación administrativa, tal es el caso del procedimiento de obtención de Licencia de Funcionamiento, a cargo de las municipalidades del país.

En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades - LOM[1] otorga a los gobiernos locales, cuando actúan como municipios distritales, la función de evaluar las solicitudes y otorgar las Licencias de Funcionamiento a empresas y comercios en su jurisdicción, así como a fiscalizar los negocios y aplicar las sanciones correspondientes. Del mismo modo, estipula que corresponde a las municipalidades provinciales, flexibilizar y simplificar los procedimientos de obtención de licencias y permisos vinculados a la promoción del desarrollo económico local. Todo ello, en el marco de la Ley N° 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, que establece un ordenamiento jurídico común a las municipalidades para facilitar la formalización de las empresas que están operando, mientras que a los nuevos negocios, la obtención de una Licencia de Funcionamiento que les permita acceder de manera legítima a los beneficios del mercado.

1 Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades - LOM, publicada en el diario oficial El Peruano, el 26 de mayo de 2003.

Los avances a nivel normativo son significativos y deben ser destacados, pero también es preciso mencionar que en la práctica se perciben dificultades en su implementación. Por ejemplo, determinados gobiernos locales aún no actualizan el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, subsiste la exigencia de requisitos adicionales y evaluaciones no previstas legalmente y, con relación al monto de las tasas que cobran las municipalidades, no existe información sobre la estructura de costos, entre otros problemas. Esta situación ha sido corroborada por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual – INDECOPI, que ha visto incrementado el número de reclamos por parte de personas que realizan los trámites para obtener una Licencia de Funcionamiento[2].

No obstante que las reformas adoptadas coadyuvan a la estandarización y facilitación de dicho trámite, surgen algunas interrogantes vinculadas a la operatividad de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, tales como:

- ¿En qué medida se ha aplicado el marco normativo relacionado a la simplificación administrativa para la obtención de Licencias de Funcionamiento?
- ¿Cuáles son las dificultades que se experimentan?
- ¿Cuál es la percepción respecto a la atención y orientación recibida por parte de los administrados?
- ¿Se perciben trabas burocráticas originadas por el personal que presta el servicio?
- ¿Es realmente necesaria la Licencia de Funcionamiento?
- ¿Se puede seguir simplificando los procesos y elementos de evaluación?
- ¿Cuál es la lógica en el registro de empresas?

2 INDECOPI, Eliminación de Barreras Burocrática. Boletín Semestral 2010, p.18.

- ¿Por qué prima la "cultura de la duda y la desconfianza" en la regulación de establecimientos?

Estas y otras interrogantes motivaron la realización del presente estudio, que es producto del esfuerzo conjunto del Proyecto USAID | Facilitando Comercio[3] y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización[4].

Esta publicación presenta el análisis y evaluación de la función que ejercen los gobiernos locales en la autorización y fiscalización del funcionamiento de establecimientos comerciales. Asimismo, permite evidenciar problemas comunes y brindar algunas recomendaciones para superar situaciones adversas. Con esa meta, el estudio se ha realizado en dos etapas: la primera, de carácter exploratorio, destinada a dar pautas, criterios e hipótesis preliminares para la realización de un estudio de campo. Ello hizo posible revisar y analizar la normatividad vigente sobre la regulación de negocios y recoger la percepción de especialistas y funcionarios de algunos municipios de Lima y provincias sobre la importancia y uso de la Licencia de Funcionamiento, así como sobre la forma en la que se ejecuta el procedimiento de licencias y la implementación de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. El desarrollo del estudio exploratorio estuvo a cargo del consultor Juan José Martínez.

Con los insumos aportados, se desarrolló la segunda etapa de la investigación constituida por un estudio de campo, denominado Evaluación Rápida de Campo – ERC, sobre el rol de los gobiernos locales en el funcionamiento de nuevos negocios. La ERC constituye un examen de carácter cualitativo con base en percepciones recogidas a través de entrevistas a profundidad, que se han realizado a diversos actores representativos del tema. Ello permitió, en un corto periodo de tiempo, recoger un

3 El Proyecto USAID/Facilitando Comercio tiene como objetivo fortalecer las capacidades de las instituciones públicas de los países andinos con la finalidad de aprovechar las oportunidades comerciales, aumentar la competitividad y formalizar la economía.

4 El proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene como objetivo contribuir con el Estado peruano en sus esfuerzos por consolidar el proceso de descentralización y en la mejora de la calidad de las políticas públicas implementadas.

número importante de percepciones, profundizar en los diversos matices del tema y obtener conclusiones para la formulación de recomendaciones. La conducción del estudio de campo estuvo a cargo de la consultora Sandra Doig.

El presente producto es el resultado de ambas etapas de investigación y se divide en tres secciones. La primera, corresponde al estudio exploratorio; la segunda, recoge la ERC aplicada en seis departamentos del país mediante 387 entrevistas; en tanto que, la tercera, resume las conclusiones del estudio y propone recomendaciones para diversos actores. Se trata de un estudio que, esperamos, aporte información útil a las autoridades nacionales, regionales y locales para que adopten e implementen prácticas que contribuyan a hacer más eficientes sus gestiones.

Finalmente, es preciso mencionar que este estudio no hubiese sido posible sin el acompañamiento y valioso aporte del Comité Consultivo, conformado por representantes de entidades públicas e instituciones privadas, a quienes agradecemos de manera especial[5].

Lima, Mayo de 2012.

5 La relación de las personas que formaron parte del Comité Consultivo del presente estudio puede ser consultada en el Anexo I.

ESTUDIO EXPLORATORIO

El objetivo de esta sección es analizar la función de autorización y fiscalización del funcionamiento de establecimientos comerciales, ejercida por los gobiernos locales. Esto, a fin de confirmar la necesidad y utilidad de dicho procedimiento, así como los límites de la acción del Estado en dicho ejercicio.

Primero se examina la racionalidad jurídica y económica de la licencia municipal. A continuación se investiga la experiencia comparada, es decir, el desarrollo de los trámites de autorización y fiscalización de establecimientos comerciales en otros países, para identificar mejores prácticas existentes. Luego se analizan las reformas legales que se han dado en los últimos años vinculadas a la Licencia de Funcionamiento, así como los incentivos que tienen los actores para cumplir/incumplir dicha normatividad. Finalmente se verifica la implementación de los cambios legales aplicados en los últimos años en el ámbito de las municipalidades, para determinar niveles de cumplimiento.

1.1. RACIONALIDAD DEL TRÁMITE DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

La Constitución Política de 1993 reconoce derechos al empresario, la empresa y la actividad empresarial, garantizando su actuación frente a la intervención del sector público y de otras personas. No obstante, tales derechos o libertades no son absolutos o ilimitados. El Estado interviene estableciendo límites o condiciones, en busca de un "equilibrio garantista", a fin de reducir o eliminar externalidades negativas, reducir la asimetría de información o regular el uso de bienes públicos.

Los límites y condicionalidades a los derechos por parte del Estado pueden implicar el establecimiento de obligaciones y deberes, pro-

> **"Los límites o condiciones a los derechos por parte del Estado son válidos, cuando existe una Ley que autoriza a una entidad pública a administrar, conducir, aplicar y fiscalizar determinada actividad o sujeto."**

hibiciones, establecimiento de formas específicas de dicho ejercicio, ablaciones no expropiatorias (restricciones en sentido estricto), entre otras. Para que sean válidas, deben tener como origen una ley que autoriza a una entidad pública a administrar, conducir, aplicar y fiscalizar determinada actividad o sujeto. La intervención del Estado podrá darse en dos momentos: i) ex – ante, de manera previa a la acción y, ii) ex – post, de manera posterior a la acción.

Es importante tener en cuenta que la imposición de limitaciones al ejercicio de derechos y libertades no son indeseables *per se*. El desafío consiste en que la acción del Estado sea efectiva en lograr los resultados que justifican tales acciones, generando los menores costos posibles a los ciudadanos.

"Cuando son bien diseñadas y se cumplen, estas regulaciones facilitan el equilibrio entre la actividad empresarial y el bienestar del resto de la sociedad. Así, bien diseñadas, estas regulaciones logran reducir el riesgo de externalidades negativas que algunas actividades privadas imponen en terceros, y, cuando estas son inevitables, facilitan la compensación para los afectados en forma de bienes públicos financiados con la recaudación de impuestos. (…)
Por el contrario, cuando estos trámites son costosos, poco previsibles, y difíciles de realizar, se elevan los costos de transacción para las interacciones económicas, se crean barreras a la entrada en el mercado y promueven la informalidad"[6].

En el caso particular de la Licencia de Funcionamiento, la racionalidad que justifica la regulación municipal podría responder a dos situaciones:

a. Externalidades negativas: referidas a que la actuación de un sujeto o empresa afecta –sin haber un contrato o compensación de por medio– la produc-

6 Raúl Andrade, Miguel Jaramillo y Jessica Soto, 2009. Estudio *"Análisis costo-beneficio y mejores prácticas en reformas de simplificación de trámites: hacia una nueva generación de reformas de simplificación de trámites en America Latina"*, financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones y el Banco Interamericano de Desarrollo. El estudio fue presentado en el *XII Foro Interamericano de la Microempresa FOROMIC 2009.*

ción, consumo o utilidad de otro sujeto o empresa. Por otro lado, la operación de un negocio - tal es el caso de las industrias o actividades que utilizan materiales peligrosos para la salud - podría generar externalidades ya sea a los clientes o a los vecinos, así como a los negocios que operan cerca. Ello justificaría que la municipalidad ordene el territorio y reserve áreas para determinadas actividades (por ejemplo: industrial, comercial, agrícola o residencial), dando lugar a que algunas sean prohibidas o limitadas, mientras otras, permitidas o promovidas.

b. Bienes o servicios de acceso abierto o uso público (bienes comunes). Es decir bienes en los que una vez superado el umbral o punto de saturación, se empiezan a degradar, modificándose sus características, cantidad o calidad. Eventualmente, en casos extremos, el recurso puede desaparecer o colapsar. Ante esta situación, la Licencia de Funcionamiento puede operar como un mecanismo de racionamiento o de "control de ingreso", orientado a prevenir los problemas de saturación del territorio y sus impactos.

"La licencia es un ejemplo de limitación a los derechos y libertades empresariales, por ser un requisito previo para el funcionamiento de negocios."

En consecuencia, la Licencia Municipal de Funcionamiento constituye un ejemplo de limitación y condicionalidad a los derechos y libertades empresariales, por ser un requisito previo antes de abrir un establecimiento, con el fin de reducir riesgos y ordenar el uso racional del territorio. Ahora bien, si la función de regulación estatal no está correctamente diseñada y ejercida, podría generar barreras burocráticas, es decir exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa y limitan la competitividad empresarial en el mercado[7]. De esta manera, regulaciones irracionales que generan costos excesivos a los agentes

"Regulaciones irracionales que generen costos excesivos a los agentes económicos, podrían incentivar que estos opten por operar informalmente."

7 Definición recogida del artículo 2º de la Ley N° 28996 - Ley de Eliminación de Sobrecostos , Trabas y Restricciones a la Inversión Privada.

> **La simplificación del trámite administrativo de la licencia de funcionamiento, incidirá en mejorar el entorno para el desarrollo de negocios.**

económicos, podrían incentivar que estos opten por operar informalmente, generando perjuicios a las empresas y terceros[8].

Considerando ello, en el caso que los trámites administrativos se conviertan en barreras de acceso al mercado, su simplificación o eventual eliminación, incidirá positivamente en mejorar el entorno para el desarrollo de negocios. De hecho, los trámites administrativos junto con el marco legal y regulatorio, integran el marco institucional en el que los individuos, las empresas y los gobiernos interactúan y, por ello, la calidad del marco institucional tiene una estrecha relación con la competitividad y el crecimiento, ya que puede influenciar decisiones de inversión y organización de la producción[9].

En consecuencia, las mejoras en la regulación del Estado pueden contribuir a generar incentivos a la formalidad. No obstante, en el caso específico de la regulación y trámite de Licencia de Funcionamiento, es importante tener en cuenta que al momento de decidir su formalización, los empresarios analizarán el costo general que implica registrar su negocio, donde la licencia de apertura es uno de los procedimientos involucrados, mas no el único[10]. Los incentivos para registrar una empresa están vinculados a los costos y beneficios que ello representa.

De un lado, están los costos de los trámites, el tiempo destinado a su realización, las eventuales multas en caso de incumplimiento y los pagos adicionales que la actividad formal podría generar (tributos o pago por servicios). Del lado de los beneficios, se podrían identificar acceso a servicios públicos, oportunidades de desarrollo empresarial y evitar ser objeto de fiscalizaciones o sanciones.

8 Andrade, Jaramillo y Soto, op. cit.
9 Schwab, Klaus, 2010. Global Competitiveness Report 2010-2011. World Economic Forum Geneva, Switzerland.
10 De Sa, Liliana, 2005. Business Registration Start-Up: A Concept Note. International Finance Corporation (IFC) and the World Bank.

En tal sentido, en el caso de la Licencia de Funcionamiento, simplificar el trámite y reducir sus costos (tiempo y dinero) no llevará necesariamente a la creación y crecimiento de las empresas, pero generará un entorno más adecuado para el desarrollo empresarial[11]. De hecho, en el caso del sector informal, de la micro y pequeña empresa, los esfuerzos por reformar trámites administrativos, requieren ser complementados con programas de desarrollo empresarial que ataquen los problemas que enfrenta una empresa para ser competitiva (Por ejemplo: el acceso a financiamiento e información, capacidad de sus recursos humanos, innovación)[12].

En conclusión, la regulación de las actividades empresariales por parte del Estado se justifica en la medida que responda a una racionalidad o fin superior, pero además que sea efectiva en cumplir los objetivos que le dieron origen, de lo contrario limitará injustificadamente la actividad empresarial y podría tener efectos perversos vinculados al incentivo de la informalidad.

En el caso de la Licencia de Funcionamiento, se busca restringir las actividades económicas para evitar o limitar externalidades negativas; así como la saturación de bienes comunes.

1.2. LA EXPERIENCIA PERUANA

Las municipalidades regulan la apertura de establecimientos con anterioridad a la LOM, ya que esta facultad les fue conferida en la otrora Ley Nº 23853 - Ley Orgánica de Municipalidades. No obstante, esto no siempre se realizó de una manera racional y predecible. De hecho, el ejercicio de las funciones

11 De Sa, Liliana, op. cit.
12 Donor Committee for Enterprise Development, 2008. Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies.

> **“Antes de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, las municipalidades eran autónomas en normar la obtención de la Licencia de Funcionamiento.”**

municipales en este campo generó disparidad en la implementación y tratamiento de la Licencia de Funcionamiento en aspectos relacionados con los plazos de tramitación, los requisitos, las tasas y los criterios de decisión para su otorgamiento.

Al respecto, de acuerdo al Informe Defensorial Nº 33[13], algunas municipalidades realizaban cobros periódicos por la Licencia de Funcionamiento que carecían de una base legal, entre ellos, por concepto de renovación o peritajes y pedían requisitos innecesarios, tales como acreditar la fumigación del local. En el mismo sentido, la Comisión de Acceso al Mercado de INDECOPI justificó la emisión de lineamientos sobre el tema por la recurrencia de las quejas de los usuarios, principalmente grupos de empresarios, que representaron en los años 1999 y 2000 el 30% y 29%, respectivamente, de los procedimientos seguidos en contra de las municipalidades[14].

Antes de la existencia de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, las municipalidades eran autónomas en normar la obtención de la Licencia de Funcionamiento. Este ejercicio presentaba los siguientes problemas:

- Absoluta disparidad en el trámite, plazos, requisitos, costos y criterios de decisión en el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento. Según sus potestades como gobierno local, cada municipalidad podía establecer reglas distintas[15].

- Uso y abuso de la autonomía municipal. La Defensoría del Pueblo documentó este tipo

13 Informe Defensorial Nº 33: Tributación municipal y constitución. Defensoría del Pueblo, Lima, 2000.
14 En “Lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado sobre Licencias de Apertura de Establecimientos y Licencias Especiales”, INDECOPI, publicado el 29 de diciembre de 2000.
15 En función a ello, el país podría haber contado con 1,834 regulaciones distintas, (195 municipalidades provinciales y 1,639 municipalidades distritales). Fuente: Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2010. En: www.inei,gob.pe.

de prácticas para el caso de la Licencia de Funcionamiento[16], habiendo resaltado las siguientes:

i) Incumplimiento de normas del ordenamiento jurídico nacional y sectorial.
ii) Cobro de tasas sin base legal.
iii) Tasas aprobadas indebidamente (sin ratificación de la municipalidad provincial).
iv) Tasas que no responden al costo del servicio prestado.
v) Exigencia de requisitos ilegales (no aprobados por las normas correspondientes).
vi) Falta de publicación del TUPA.
vii) Exigencia de requisitos no previstos en el TUPA.
viii) Exigencia de trámites no aprobados debidamente.

- Existencia de distintos tipos de Licencias de Funcionamiento, establecidos en diversas normas, tales como la Ley de Tributación Municipal o la Ley de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa.

"Existencia de distintos tipos de Licencias de Funcionamiento, establecidos en diversas normas..."

A continuación se presenta el marco normativo *ad hoc*, los alcances de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, otros límites a la libertad empresarial, el rol orientador del Estado e incentivos relacionados con el tema.

"La Licencia de Funcionamiento es una expresión administrativa de la restricción de los derechos y libertades empresariales..."

Marco Normativo Vinculado a la Licencia de Funcionamiento

La Licencia de Funcionamiento es una expresión administrativa de la restricción de los derechos y liberta-

16 Estos problemas están documentados en los informes de Ciudadanos al Día y en el Informe Defensorial N° 133 ¿Uso y abuso de la Autonomía Municipal? Defensoría del Pueblo. Febrero 2008.

des empresariales, de manera que su ejercicio debe sujetarse a las disposiciones legales sobre zonificación y condiciones de seguridad del establecimiento.

Norma	Contenido
Constitución Política, Artículo 193	Las municipalidades tienen atribuciones para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nro. 27972)	Las municipalidades tienen competencias para establecer la zonificación, normar, regular y otorgar Licencias de Funcionamiento, así como fiscalizar su cumplimiento.
Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (Ley Nro. 28976)	Régimen uniforme, integral, transparente, con trámites homogéneos y conocidos, así como requisitos.
Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (D.S. Nro. 066-2007)	Requisitos, plazos, procedimientos y costos de las Inspecciones Técnicas Básicas realizadas por las municipalidades como una evaluación para el otorgamiento de las Licencias de Funcionamiento.

"La racionalidad de las normas parece estar en la preservación de la zonificación preestablecida y en la reducción de externalidades negativas (riesgos)..."

La racionalidad, enfoque o fundamento de las normas parece estar en la preservación de la zonificación preestablecida y en la reducción de externalidades negativas potenciales (riesgos), que las actividades empresariales podrían ocasionar a terceros[17]. Se trata de un mecanismo establecido para proteger a la ciudadanía; en ese contexto, la Licencia de Funcionamiento es una forma de control ex – ante, que el Sistema Jurídico Peruano ha atribuido a las municipalidades.

Para considerar el alcance de la Licencia de Funcionamiento hay que tomar en cuenta que la Constitución Política (artículo 195) establece que las municipalidades tienen atribuciones para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

17 En las normas nacionales no se ha encontrado referencias específicas al problema de saturación de bienes, recursos y servicios de acceso público (problema de bienes comunes).

De otro lado, la LOM establece que las municipalidades tienen competencias para zonificar, normar, regular y otorgar Licencias de Funcionamiento, así como fiscalizar su cumplimiento.

Asimismo, la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento establece que dicha autorización se otorgará para el desarrollo de actividades en un establecimiento determinado, cuando se cumplan las condiciones relativas a zonificación y compatibilidad de uso y de seguridad en Defensa Civil.

En función a lo citado, se puede apreciar que los derechos y libertades empresariales han sido restringidos por diversas normas, debiendo sujetarse su ejercicio a la zonificación correspondiente y las condiciones de seguridad. Tal como se ha señalado, la racionalidad o enfoque de la normatividad consistiría en preservar o proteger la zonificación preestablecida y en reducir los riesgos (daños potenciales), que las actividades empresariales podrían ocasionar a terceros. Se trata de un mecanismo establecido para proteger a la ciudadanía.

La atribución de control de estas restricciones ha sido encomendada a las municipalidades, bajo una modalidad de control previo, sujeta al cumplimiento de las limitaciones en zonificación y las condicionalidades en seguridad. En consecuencia, la Licencia Municipal es una autorización (ex–ante), necesaria para el ejercicio de tales derechos y libertades.

La Licencia de Funcionamiento constituye un requisito o una condicionalidad que debe cumplirse previamente, para el ejercicio de los derechos y libertades empresariales. Sin el acto administrativo de autorización (que implica la venia o conformidad de la autoridad municipal), dicho ejercicio no sería válido legalmente.

“La atribución de control de estas restricciones ha sido encomendada a las municipalidades, bajo la modalidad de control previo...”

“Tal como se ha señalado, la racionalidad o enfoque de la normatividad consistiría en preservar o proteger la zonificación preestablecida y en reducir los riesgos (daños potenciales), que las actividades empresariales podrían ocasionar a terceros. Se trata de un mecanismo establecido para proteger a la ciudadanía”

> **...no resulta excluyente que las municipalidades realicen acciones de fiscalización posterior...**

Es conveniente señalar que siendo la Licencia de Funcionamiento un mecanismo de control ex – ante, no resulta excluyente que las municipalidades realicen acciones de fiscalización posterior, porque se debe verificar que se mantengan las circunstancias que originariamente existían y que habilitaron el otorgamiento de la autorización (la Licencia Municipal), lo cual es recogido por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento que establece las labores de fiscalización.

Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

La Ley N° 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, vigente desde el año 2007, estableció un régimen uniforme, único (aplicable a todo tipo de empresas sin distinción), integral, transparente, con trámites homogéneos y conocidos, así como requisitos máximos, con base en los principios de presunción de veracidad y celeridad.

A continuación se mencionan las características más importantes de dicha norma:

- Establece requisitos máximos a ser solicitados por los gobiernos locales.
- Elimina como requisito la obtención del certificado de zonificación y la compatibilidad de uso.
- Establece que la licencia es de carácter indefinido.
- Establece como únicos conceptos de evaluación la zonificación y compatibilidad de uso y el tema de seguridad en Defensa Civil.
- Unifica tres procedimientos: zonificación y compatibilidad de uso, certificado de Defensa Civil y el certificado de Licencia de Funcionamiento.
- Califica el procedimiento como silencio administrativo positivo.
- Establece 15 días de plazo máximo para la entrega de la Licencia de Funcionamiento.

- Crea procedimientos nuevos: Licencia de Funcionamiento para cesionarios y autorización conjunta.
- Dispone que el costo de la Licencia de Funcionamiento debe reflejar el costo real del procedimiento.
- Establece que el proceso debe ser transparente y dar acceso a la información pública.
- Clasifica los establecimientos en: i) de 0 a 100 m^2, ii) hasta 500 m^2 y, iii) mayores de 500 m^2, estableciendo para cada uno de ellos la inspección técnica de seguridad en Defensa Civil, ex ante y ex post, según corresponda.
- Excluye de la inspección técnica de seguridad ex post a los giros sensibles como pub, discotecas, licorerías, bares, casinos, juegos de azar, máquinas tragamonedas, ferreterías o afines, giros que almacenen, comercialicen o usen productos tóxicos o altamente inflamables, a pesar de tener menos de 100 m^2.

La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento marcó un hito en la simplificación administrativa al estandarizar el procedimiento para el trámite de la licencia (requisitos y plazos) y eliminar indirectamente las barreras burocráticas que entorpecían la apertura de los negocios y restaban competitividad a las empresas.

A partir de esta norma, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI y la Defensoría del Pueblo, realizaron esfuerzos de supervisión orientados a fomentar la aplicación masiva de la ley y se promovió el Programa de Modernización Municipal, que otorgó incentivos monetarios por el cumplimiento de sus disposiciones. Estos esfuerzos generaron cambios importantes en el procedimiento de la Licencia de Funcionamiento, los que se reflejaron en el Ranking Doing Business del Banco Mundial, don-

“La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento eliminó indirectamente las barreras burocráticas que entorpecían la apertura de negocios y restaban competitividad a las empresas.”

> **El Perú ocupó el puesto 36 en el Ranking Doing Business 2011, por haber reducido los trámites y días de gestiones.**

de el Perú ocupó el puesto 36 en su edición 2011, por haber reducido de 9 a 6 el número de trámites para poner en marcha una empresa, y de 41 a 27 los días de gestiones. Esta situación se produjo debido a diversas reformas, pero en particular gracias a la eliminación del certificado de zonificación y compatibilidad de uso en el TUPA de las municipalidades distritales de la capital de la República y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, tal como lo dispuso la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Pese a estos importantes avances, aún se seguirían presentando deficiencias en la tramitación de la Licencia de Funcionamiento por parte de las municipalidades. Un Informe Defensorial del 2008[18] identificó malas prácticas municipales, tales como: incumplimiento de normas del ordenamiento jurídico nacional y sectorial, cobro de tasas sin base legal, tasas no aprobadas debidamente o que no responden al costo del servicio prestado y exigencias de requisitos ilegales o no previstos en el TUPA. En el mismo sentido, los reclamos presentados por usuarios que consideran que las municipalidades ponen trabas al trámite de Licencia de Funcionamiento, se han incrementado ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI[19].

Como parte del Estudio Exploratorio se levantó información mediante visitas a las municipalidades de Lima Metropolitana, Comas, Puente Piedra, Los Olivos, La Victoria, San Isidro, Miraflores, Chiclayo y Huancayo, a partir de lo cual se identificaron buenas y malas prácticas en el trámite de la licencia.

18 Informe Defensorial Nº 133 : ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local. Defensoría del Pueblo, Lima, 2008.

19 Según señala la Comisión de Barreras Burocráticas en su informe semestral del año 2010, el número de procedimientos iniciados, en respuesta a reclamos presentados, correspondiente al primer semestre de 2010 ha sido de 90, cifra que supera el número de procedimientos reportados en años anteriores (71 durante el primer semestre de 2009 y 64 durante el primer semestre de 2008). Ver http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/3/bol/boletinceb2/Junio2010CEB.pdf

Entre las buenas prácticas resaltan:

- Alta disposición municipal a difundir la información necesaria para realizar el trámite, no sólo a través de la publicación formal del TUPA, sino también a través de los portales web institucionales donde se publican los formularios, requisitos, costos (tasas), procedimientos, zonificación, así como normas aplicables. Además, vía internet, también se puede consultar el estado de un expediente o trámite.
- El paso cero o de información, orientación y revisión de documentos. Las municipalidades realizan una etapa previa al inicio del procedimiento, a través de la cual se da información y orientación al administrado y se revisa los documentos antes de iniciar el trámite a fin de evitar la presentación de expedientes con errores.

Entre las deficiencias, se identificaron las siguientes situaciones:

- Personal insuficiente para tramitar las diferentes acciones vinculadas con el procedimiento de licencia, sobre todo en el área de Defensa Civil y Fiscalización. Esta situación se ve agravada por la alta y constante rotación de los servidores, lo que genera la pérdida de i) personal entrenado en las labores del trámite, ii) memoria institucional, iii) experiencia adquirida.

- Falta de estabilidad en las normas de zonificación, lo que se expresa en zonas residenciales que son convertidas en comerciales o viceversa.

- Debilidad en el cumplimiento de las tareas de fiscalización. La supervisión de las actividades de las empresas y negocios, se realiza de manera descoordinada y asistemática, lo que genera

“Entre las deficiencias más resaltantes se identificaron: alta y constante rotación del personal; falta de estabilidad en normas de zonificación; debilidad en la tarea de fiscalización.”

que, por ejemplo, sobre un mismo inmueble se realicen fiscalizaciones diferentes, para efectos del catastro, del Impuesto Predial y de la Licencia de Funcionamiento.

- Débil coordinación de las áreas encargadas del otorgamiento de la licencia. Dados los alcances del trámite, se requiere verificar aspectos relativos a la zonificación y compatibilidad de uso, así como condiciones de seguridad. Cuando la responsabilidad de estas funciones está distribuida en diferentes áreas, el procedimiento no funciona en forma adecuada.

“...el reglamento señala que la ITSDC se realiza a pedido de parte...”

Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil

Como consecuencia de la referencia o remisión realizada por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, es necesario revisar la norma específica sobre las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (Decreto Supremo N° 066-2007-PCM), publicado el 8 de agosto de 2007.

En primer lugar, este reglamento señala que la Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil (en adelante “ITSDC”) se realiza a pedido de parte -por el ciudadano interesado- y es obligación de los propietarios, administradores o conductores de los locales, establecimientos e instalaciones sujetos a la inspección técnica, contar con el Certificado de ITSDC (Arts. 7° y 8°).

A partir de esta definición, queda claro que se trata de un procedimiento administrativo y que el Certificado ITSDC formaliza dicho acto.

A continuación, el reglamento también señala que la citada inspección técnica debe ser solicitada como

requisito previo a la autorización, permiso o licencia de apertura o de funcionamiento y **–además–** que es exigible para locales, establecimientos e instalaciones que requieran o no, de Licencia de Funcionamiento (Art. 8). De manera complementaria, se señala que los procedimientos de ITSDC están sujetos a silencio administrativo ***negativo***.

> **"La norma de las ITSDC no está adecuada a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento."**

En la clasificación de las ITSDC se presentan algunos problemas:

- En el caso de la ITSDC Básica ex post, el Reglamento repite literalmente lo que señala la Ley Marco. Sin embargo, no se indica qué sucede con los establecimientos que tengan un área de hasta 100 m^2, pero cuya capacidad de almacenamiento es mayor al 30%. ¿Qué tipo de ITSDC se aplicaría? ¿ITSDC Básica ex ante o ITSDC de Detalle?

- En la definición de establecimientos, locales y objetos que son materia de ITSDC, el Reglamento deja de lado el criterio de área ocupada, que parecería ser el que guía la Ley Marco. De hecho, incorpora otros criterios, tales como número de pisos, personas usuarias y tipo de actividad, entre otros. De acuerdo a lo informado por funcionarios de Defensa Civil, la clasificación no obedece al área, sino al nivel de riesgo que involucra un establecimiento, instalación o edificación.

> **"...el Reglamento deja de lado el criterio de área ocupada, que parecería ser el que guía la Ley Marco. De hecho, incorpora otros criterios, tales como número de pisos, personas usuarias y tipo de actividad, entre otros."**

- Por otro lado, se establece un listado de numerosas situaciones que requerirían una ITSDC de Detalle. En estos casos, el trámite de Licencia Municipal de muchos establecimientos se vería postergado, ya que requeriría completarlo previamente. Esta diligencia tiene un plazo máximo de 45 días hábiles y está sujeto a silencio administrativo negativo. Solamente por efecto de su gestión, se estaría aumentando el número de días requerido para

> **“La separación del trámite de ITSDC ejecutada por el municipio o por el gobierno regional según el caso, originan demora en el trámite de la Licencia de Funcionamiento.”**

obtener finalmente la Licencia de Funcionamiento a 60 días hábiles, por la suma de los plazos máximos de ambos trámites (de licencia y de ITSDC).

- El reglamento establece que en los casos de establecimientos que se encuentren dentro de edificaciones mayores, previamente al trámite de la inspección técnica requerido por cada uno de ellos, el local que los alberga deberá contar con un certificado de ITSDC de Detalle (si es que califica para ello). Esto implicaría que existe un doble procedimiento: uno por toda la instalación y, otro, por las unidades menores o interiores.

- Además, se establecen casos abiertos, a los que aplicaría la ITSDC de Detalle o la Multidisciplinaria. En el primero se señala “otras edificaciones de acuerdo a su complejidad”. En el segundo se menciona a “Edificaciones, instalaciones o recintos donde se utilicen, almacenen, fabriquen o comercialicen materiales y/o residuos **peligrosos**, **que representen riesgo** para la población, su vida, patrimonio o el entorno”. En estos casos, criterios como la “complejidad”, “riesgo” o “peligro” quedan a la interpretación subjetiva del inspector de Defensa Civil.

Este aspecto es particularmente complejo, porque el Reglamento señala que durante su trámite, una ITSDC Básica, podría convertirse en una ITSDC de Detalle o Multidisciplinaria (Art. 9) o, una ITSDC de Detalle convertirse en una ITSDC Multidisciplinaria (Art. 10). Ello afectaría al ciudadano porque requeriría involucrar mayores plazos (tiempo), costos y requisitos adicionales.

Si se considera la ITSDC y la Licencia de Funcionamiento, tendríamos los siguientes trámites:

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	INSPECCIÓN TÉCNICA DE SEGURIDAD EN DEFENSA CIVIL	MUNICIPALIDAD
Establecimientos con un área de hasta 100 m². Que el área de almacenamiento no sea mayor al 30% del área total. Se excluyen pubs, licorerías, discotecas, bares, casinos, juegos de azar, máquinas tragamonedas, ferreterías o giros afines. También se excluyen giros que impliquen el almacenamiento, uso o comercialización de productos tóxicos o altamente inflamables.	**Requiere ITSDC Básica - Ex Post.** Sólo requiere declaración jurada de observancia de condiciones de seguridad. La verificación de Defensa Civil es posterior. La realiza la municipalidad.	Verifica zonificación y compatibilidad de uso. Plazo de 15 días hábiles. Se aplica el silencio administrativo positivo.
Establecimientos con un área mayor a 100 m² hasta 500 m², de hasta 2 niveles. Se incluyen tiendas, stands, puestos, pubs, karaokes, bares, licorerías, talleres mecánicos, establecimientos de hospedaje, restaurantes, cafeterías, edificaciones de salud, templos, bibliotecas, entre otros. Incluye a instituciones educativas con un área de hasta 500 m², de hasta 2 niveles de edificación y con un máximo de 200 alumnos por turno. Cabinas de internet, con un máximo de 20 computadoras. Gimnasios con un área de hasta 500 m², que solamente cuenten con máquinas mecánicas. Agencias bancarias u oficinas administrativas hasta 500 m² y con un máximo de 20 computadoras. Playas de estacionamiento abiertas o sin techar, cualquiera sea su área. Licorerías y ferreterías, con un área hasta 500 m²..	**Requiere ITSDC Básica - Ex Ante.** Se ejecuta como parte del procedimiento de Licencia. Es realizada por la misma municipalidad. Su plazo máximo es de 15 días hábiles. Está sujeta a silencio administrativo negativo.	Verifica zonificación y compatibilidad de uso. Plazo de 15 días hábiles. Existe silencio administrativo positivo.
Establecimientos con un área mayor a 500 m² Edificaciones con más de 2 niveles Edificaciones con un área mayor a 500 m². Se incluyen tiendas, talleres mecánicos, hospedajes, restaurantes, cafeterías, edificaciones de salud, playas de estacionamiento, templos, bibliotecas. Industrias livianas y medianas, cualquiera sea su área. Centros culturales, museos y similares, cualquiera sea su área. Mercados de abasto, galerías y centros comerciales, cualquiera sea su área. Estadios, cines, coliseos, teatros auditorios, centros de convenciones y similares, cualquiera sea su área. Centros de diversión, cualquiera sea su área con excepción de los pub-karaokes. Agencias bancarias u oficinas administrativas que cuenten con un área mayor a 500 m² y más de 20 computadoras. Instituciones educativas que cuenten con un área mayor a 500 m², o más de dos niveles o más de 200 alumnos por turno. Cabinas de internet, con más de 20 computadoras. Gimnasios que cuenten con máquinas mecánicas o electrónicas. Otras edificaciones, de acuerdo a su complejidad.	**Requiere ITSDC de Detalle.** Constituye un procedimiento administrativo previo a la Licencia de Funcionamiento. Es realizado por los gobiernos regionales. Su plazo máximo es de 45 días Está sujeta a silencio administrativo negativo.	Verifica zonificación y compatibilidad de uso. Plazo de 15 días hábiles. Se aplica el silencio administrativo positivo.

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	INSPECCIÓN TÉCNICA DE SEGURIDAD EN DEFENSA CIVIL	MUNICIPALIDAD
Edificaciones, instalaciones o recintos donde se utilicen, almacenen, fabriquen o comercialicen materiales y/o residuos peligrosos, que representen riesgo para la población, su vida, patrimonio o el entorno.	**Requiere ITSDC Multidisciplinaria.** **Constituye un procedimiento administrativo previo** a la Licencia de Funcionamiento. Es realizado por los gobiernos regionales. Su plazo máximo es de 45 días. Está sujeta a silencio administrativo negativo.	Verifica zonificación y compatibilidad de uso. Plazo de 15 días hábiles. Se aplica el silencio administrativo positivo.

"...si el establecimiento o negocio no cumple con las normas técnicas, no obtendrá el certificado de ITSDC y la licencia no podrá otorgarse o tendrá que revocarse, dependiendo del procedimiento."

"...para el empresario lo anterior constituye una barrera, pero el origen no está en la licencia ni en las ITSDC..."

Tal como se puede apreciar, obtener finalmente una Licencia de Funcionamiento podría tomar de 15 a 60 días hábiles.

En el desarrollo de entrevistas para el Estudio Exploratorio se hizo referencia a casos de rechazo o denegación de la licencia, debido a que los inmuebles donde se ubican los negocios o establecimientos comerciales no cumplen con las normas sobre construcción o edificación (RNC o RNE) o con otras normas técnicas (Código Nacional de Electricidad, por ejemplo).

En este caso, si el establecimiento o negocio no cumple con las normas técnicas, no obtendrá el certificado de ITSDC y la licencia no podrá otorgarse o tendrá que revocarse, dependiendo del procedimiento. Desde la perspectiva del empresario, la municipalidad ha impuesto "una barrera", pero su origen no está en la licencia en sí, ni en el trámite de ITSDC; sino en las normas técnicas señaladas. En estricto, este problema viene desde la etapa de habilitación, remodelación o construcción del local donde funcionará el negocio o establecimiento.

A tenor de lo señalado por funcionarios de Defensa Civil, concordante con lo expresado por empresarios entrevistados, hay mucho desconocimiento de las normas y/o comportamiento oportunista de los usuarios, pues existen violaciones flagrantes que luego reciben observaciones y no pueden ser absueltas en los trámites de Licencia de Edificación y Licencia de Funcionamiento. Se han descrito numerosos casos vinculados a centros educativos, clínicas, mercados y centros comerciales, probablemente los más paradigmáticos en el centro de Lima: Mercado Central y Mesa Redonda, así como la zona comercial de Gamarra en La Victoria.

“El desconocimiento de las normas dificulta a los empresarios levantar las observaciones realizadas por los inspectores de Defensa Civil en las ITSDC.”

Al respecto, es importante velar por la adecuada verificación del cumplimiento de las normas de construcción y normas técnicas al momento de conceder la Licencia de Construcción o habilitación de un local, a fin de evitar problemas posteriores cuando un usuario desea utilizar un establecimiento y obtener licencia para ello. Lo dicho no excluye la posibilidad de revisar y revaluar el estándar establecido en las normas técnicas, para determinar su racionabilidad.

Zonificación

La zonificación implica la reserva de áreas del territorio para determinadas actividades (por ejemplo: industrial, comercial, agrícola, residencial), de manera tal que algunas de ellas son prohibidas o limitadas, mientras que otras son permitidas o promovidas. La zonificación pretende hacer frente al problema de externalidades negativas (ruido, emisiones, contaminación) y al problema de bienes públicos que están sujetos a saturación.

La administración del sistema de zonificación y el índice de usos parecen engendrar los problemas. Por

> **El cambio constante de zonificación afecta la creación y funcionamiento de los negocios.**

ejemplo, podemos tener municipalidades que no desean modificar su zonificación, para preservar áreas residenciales. En esta circunstancia, los empresarios enfrentarán problemas por las zonas prohibidas para el desarrollo de sus actividades y no procederá la licencia, así se tenga el sistema de trámite más moderno y expeditivo posible.

Otro problema sería el cambio constante de zonificación e índice de usos. Esta situación inclusive puede tener dos variantes: i) cambios que expanden las zonas comerciales o industriales o los niveles de usos permitidos o, ii) cambios que reducen las zonas comerciales o industriales, o los niveles de usos permitidos.

En la primera variante los afectados serían los vecinos que quieren mantener áreas residenciales. En la segunda, los afectados serían los empresarios que ya tienen establecimientos y negocios en funciones. Esta última está protegido por la Ley Marco, que establece que los cambios de zonificación solamente son oponibles luego de 5 años de aprobados, para los titulares de Licencias de Funcionamiento.

> **La zonificación y el índice de uso de suelos son instrumentos de desarrollo territorial, que deben ser de largo plazo.**

El problema se agudiza ante la posibilidad de que cualquier particular solicite el cambio de zonificación de un inmueble específico. Este es el caso de la provincia de Lima, por ejemplo.

La zonificación y el índice de usos son instrumentos de desarrollo territorial, que deben ser de largo plazo. Sin embargo, no son respetados por los continuos cambios que se producen y por la falta de fiscalización de las municipalidades. Son aplicables a la construcción de inmuebles y a los usos que los gobiernos locales les den.

Otros Límites a la Libertad Empresarial y Rol Orientador del Estado

Las limitaciones, condicionalidades y restricciones que se dan sobre los derechos y libertades a nivel municipal no se agotan con la zonificación y la prevención de riesgos que se consideran para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento, pues existe otra regulación que puede haber sido producida o no en el ámbito local[20], pero cuyo control y fiscalización corresponde a las municipalidades. En estos casos el gobierno local tiene una actuación ex – post para verificar el cumplimiento de las normas que han establecido limitaciones y condicionalidades.

Como consecuencia de dichas potestades de fiscalización y control, los gobiernos locales pueden establecer e imponer sanciones administrativas ante la ocurrencia de infracciones. Estas deben ser aprobadas mediante Ordenanza. De acuerdo a la LOM, las principales sanciones que las municipalidades pueden aplicar a empresarios, empresas y sus establecimientos, son: multa, cancelación de autorización y/o licencia, retiro o demolición de lo edificado, así como cierre o clausura.

A pesar de percibirse en el Estado una actitud para limitar y restringir la creación de nuevos negocios, se puede observar que también cumple un rol orientador al ciudadano, en relación a las obligaciones vinculadas a la formalización. Es por ello que en los tres niveles de gobierno se han desarrollado una serie de iniciativas para brindar información:

- Las municipalidades deben exhibir en su portal institucional el plano de zonificación, el índice de usos de suelos, la estructura de costos del

> **“En los tres niveles de gobierno se ha desarrollado una serie de iniciativas para brindar información, percibiéndose el rol del Estado de orientador al Ciudadano.”**

20 Dichas limitaciones no son producidas exclusivamente por los gobiernos locales. La regulación también puede provenir de los otros niveles de gobierno. Existen por ejemplo normas de salubridad, ambientales o de seguridad que son dadas por los sectores del gobierno nacional en el marco de sus competencias.

> **Las municipalidades tienen la obligación de exhibir en su portal web: el plano de zonificación; el índice de uso de suelos; la estructura de costos; y las solicitudes y formatos...**

procedimiento de la Licencia de Funcionamiento, solicitudes y formatos requeridos en el trámite.

- El Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas busca facilitar información sobre procedimientos, requisitos y derechos establecidos en el TUPA de las entidades que conforman el sector público.
- El Ministerio de la Producción a través de la Dirección General de MYPE y Cooperativas ha establecido el portal denominado "Mi empresa" y cuenta con otra página web denominada "CRECEMYPE". Ambos portales contienen orientación para el sector MYPE sobre formalización de empresas, acceso a financiamiento, compras estatales, articulación empresarial e información sobre capacitaciones, fondos concursables y asistencias técnicas específicas.
- SUNAT tiene un servicio de orientación y apoyo a las MYPES a través de un portal especial.
- La página web de TRAMIFACIL es una iniciativa integrada por la cooperación internacional, entidades del sector público y organizaciones de la sociedad civil. Aquí se encuentra información sobre las iniciativas, experiencias y normatividad en simplificación administrativa del trámite de Licencia de Funcionamiento.

> **Si bien existen normas que han simplificado el trámite de licencia, existen aún muchos empresarios informales...**

Incentivos Vinculados a la Licencia Municipal de Funcionamiento

Si bien existen normas que han simplificado el trámite de licencia, minimizando requisitos, tiempos y costos con la finalidad de incentivar la formalización, existen aún muchos empresarios informales que por diversas razones no obtienen la Licencia de Funcionamiento.

A continuación se analiza la conducta de los interesados en obtener la Licencia de Funcionamiento (empresarios), para evaluar y entender su proclividad (o no), a cumplir con la legislación.

Si partimos de una visión económica de la conducta de las personas, podríamos asumir que los empresarios toman decisiones considerando los costos y beneficios que enfrentan[21].

¿Qué costos pueden involucrar la obtención de la Licencia de Funcionamiento y la operación formal a nivel municipal?

- El costo monetario de los trámites.
- El tiempo requerido medido como costo de oportunidad.
- La probabilidad de ser fiscalizado y detectado por el Estado debido a figurar en una base de datos.
- El pago de tributos (impuestos, contribuciones o tasas) vinculados a la actividad empresarial o a la propiedad de los establecimientos.
- El pago por servicios recibidos del Estado.

¿Qué beneficios potenciales involucra la obtención de la Licencia de Funcionamiento y la operación formal a nivel municipal?

- Servicios públicos prestados o promovidos por el Estado. Por ejemplo, seguridad, alumbrado público, saneamiento, ordenamiento comercial, entre otros.

- Oportunidades de desarrollo empresarial: créditos, capacitación, asesoría técnica, entre otros.

"El costo monetario del trámite de formalización y la minimización de tiempos son incentivos para la formalización"

21 Técnicamente hablamos de maximización de utilidad y de la comparación de costos y beneficios marginales, para simplificar conceptos que no corresponden ampliar en este documento.

- Sanciones y multas que ya no deberían ser aplicadas al operar formalmente. En este caso, el beneficio es el ahorro en el costo de las sanciones y multas que se aplicarían de otra forma.

La visión estándar sobre la actuación de los empresarios frente al sistema jurídico (o sobre sus decisiones de ser formal/informal) tiene que ver fundamentalmente con el costo de acceso o de cumplimiento. Esto explica la existencia de programas orientados a "reducir costos" de trámites (denominados "barreras burocráticas") o a hacerlos más ágiles, repercutiendo en términos monetarios, mejorando procesos y acortando tiempos. Lo dicho se aplica al sistema jurídico en general, pero también al tema de Licencia de Funcionamiento en particular. En este caso se asume que los beneficios son positivos o que tienen un valor importante.

Sin embargo, si los beneficios tienen un valor positivo muy bajo o son igual a cero, los costos deberían ser más bajos todavía, para que el empresario se decida a favor. Es más, si los costos y los beneficios se igualan, el empresario sería indiferente a obtener o no obtener la Licencia de Funcionamiento.

"...si los beneficios tienen un valor positivo muy bajo o son igual a cero, los costos deberían ser más bajos todavía, para que el empresario se decida a favor."

Los costos están bastante claros. Sin embargo, ¿cuáles son los beneficios de contar con la Licencia de Funcionamiento?

Los servicios públicos que brinda el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, no están condicionados a la Licencia de Funcionamiento, tampoco los créditos, capacitación, asesoría técnica y aspectos similares que podrían otorgar otros actores a las empresas. No obstante, sí cabe destacar el beneficio de acceder a la inscripción

de Personas Jurídicas en el Registro Nacional de Proveedores - RNP, condición necesaria que se debe acreditar para participar en un proceso de contratación del Estado. En este caso las empresas sí podrían verse inducidas a obtener la Licencia de Funcionamiento. De igual modo, otro beneficio vinculante que podríamos identificar sería el ahorro por sanciones y multas que ya no se aplicarían por tener licencia.

Decisión de obtener licencia municipal (ser formal)	
Costos	**Beneficios**
Pagos monetarios	Servicios públicos
Tiempo	Servicios de promoción empresarial
Estar identificado por el Estado	Sanciones y multas que ya no se aplican
Pagos de tributos	Posibilidad de contratar con el Estado
Pagos de servicios	

Elaboración: USAID/Facilitando Comercio.

En este punto, deberíamos determinar si el ahorro existe. Si bien este dependerá de las sanciones y multas que las municipalidades apliquen a las empresas que operen sin licencia, este aspecto –a su vez– se supeditará a la cantidad y calidad de fiscalizaciones.

Expertos, empresarios privados y funcionarios municipales entrevistados, han indicado que la capacidad de fiscalización es muy baja (cercana a 0%)[22]. Este hecho parecería confirmarse por el crecimiento desordenado y caótico de muchas ciudades del país [23] , donde las reglas de zonificación y uso no se cumplen, pues tradicionalmente no han sido exigidas. Esto se agrava porque en su calidad de

> **“Los empresarios perciben que la fiscalización por parte de la municipalidad es baja o nula.”**

22 Los expertos consultados fueron Juan Carlos Fahsbender y Sara Arobes; igualmente se entrevistó a algunos funcionarios municipales de Comas, Los Olivos y Surco. Los informes de USAID sobre mejora de trámites en diversas municipalidades también señalan la necesidad de promover la capacidad municipal de fiscalización.

23 Los informes sobre ciudades sostenibles del INDECI hacen referencia a la vulnerabilidad de diversas ciudades, ante una serie de riesgos.

autoridad administrativa, las municipalidades están sujetas al control del Poder Judicial, que muchas veces revoca las pocas sanciones o medidas correctivas impuestas.

Desafortunadamente, no existen estadísticas que señalen la cantidad de fiscalizaciones que efectúan las municipalidades. Sin embargo, se cuenta con un estudio de evaluación de impacto, realizado por el International Finance Corporation - IFC, para el proceso de simplificación administrativa de Licencia de Funcionamiento en Lima Metropolitana. De acuerdo a los resultados preliminares de dicha evaluación, los micro y pequeños empresarios son indiferentes frente a la obtención de la Licencia de Funcionamiento, porque no percibirían beneficios derivados de ello[24]. De manera alternativa, el documento señala que aún bajo el nuevo proceso –ya simplificado– se perciben más costos que beneficios, vinculados a la obtención de la licencia.

“A pesar de la baja fiscalización municipal, ésta se concentra en las empresas grandes.”

Si bien existe un bajo nivel de fiscalización de las autoridades municipales, en general los expertos consultados señalan que la poca fiscalización existente está concentrada en las empresas grandes, porque se percibe que allí se podrían obtener mejores y más rápidos ingresos por multas o sobornos. Esto explicaría las acciones recurrentes contra empresas privadas de servicios públicos, así como las prácticas de ejecución coactiva que han sido denunciadas por la Defensoría del Pueblo. En ese sentido, una recomendación para elevar los niveles de ámbito y cobertura de la Licencia de Funcionamiento es aumentar la fiscalización de carácter posterior.

24 La evaluación de Lima es particularmente interesante, porque se ofreció un bono, la cobertura de la tasa a pagar y asesoría a los empresarios, con la finalidad de incentivarlos a obtener la licencia. Esto significó que su costo se volvió cero y pasó a convertirse en un beneficio. A pesar de ello, un grupo significativo decidió no efectuar el trámite. Es probable que no lo hicieran, porque no se preveían beneficios en ello aún frente a la reducción de costos.

I.3. EXPERIENCIA COMPARADA

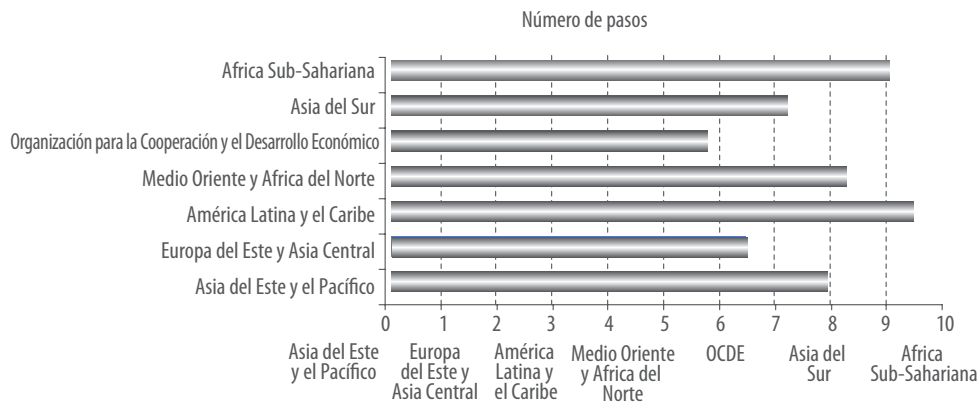
> **"El Doing Business reportó en el 2011 que las mejores prácticas para el caso de apertura de negocios las realizan los países miembros de la OECD."**

Prácticamente, en todos los países se imponen limitaciones, restricciones o condicionalidades a las libertades o derechos empresariales. Ello se hace con base en los fundamentos económicos antes descritos. Jurídicamente, se aceptan restricciones a dichos derechos y libertades, en función a la protección de otros valores o intereses, con una apreciación especial. Sin embargo, no en todos los lugares se establecen tales límites de manera homogénea, ni los aplican de la misma forma.

Si nos guiamos por los resultados del reporte "Doing Business" 2011[25], encontraremos que para el caso de apertura de negocios, las mejores prácticas se encuentran en los países desarrollados (miembros de la OECD)[26]. Esto, siguiendo criterios de:

i) Número de pasos o procedimientos.
ii) Número de días requeridos para completar los trámites.
iii) Costo de abrir un negocio (como porcentaje del PBI per cápita).

En el siguiente cuadro, se puede apreciar las regiones que requiere un menor número de pasos para abrir un negocio.



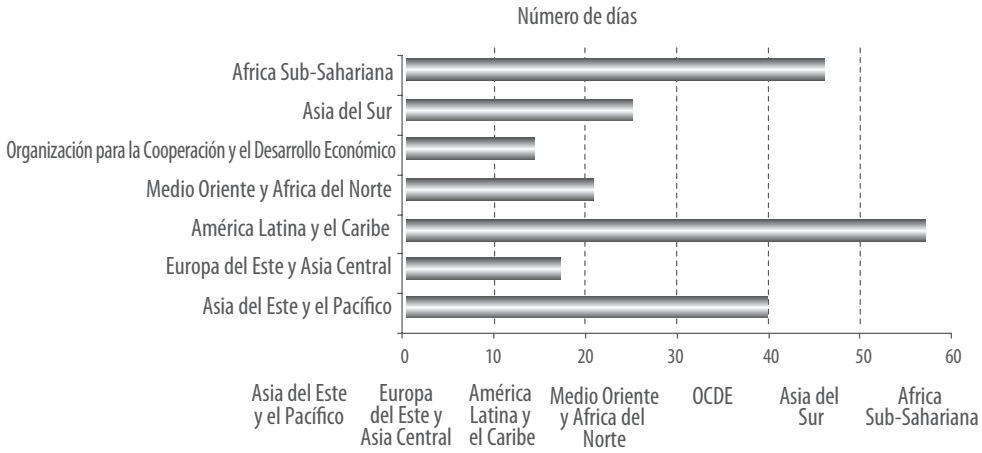
	Asia del Este y el Pacífico	Europa del Este y Asia Central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y Africa del Norte	OCDE	Asia del Sur	Africa Sub-Sahariana
Número de pasos	7.8	6.3	9.3	8.1	5.6	7.1	8.9

Fuente: Doing Business 2011.
Elaboración: Proyecto USAID | Facilitando Comercio.

25 La información ha sido tomada de la siguiente página web http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics7starting-a-business (consultada el 10/10/2011. La información de este reporte es a junio de 2010).

26 Dentro del grupo de países OECD, Nueva Zelanda ocupa el primer lugar (mejor en apertura de empresas), mientras que España y Grecia los últimos lugares (en este grupo, para la categoría citada).

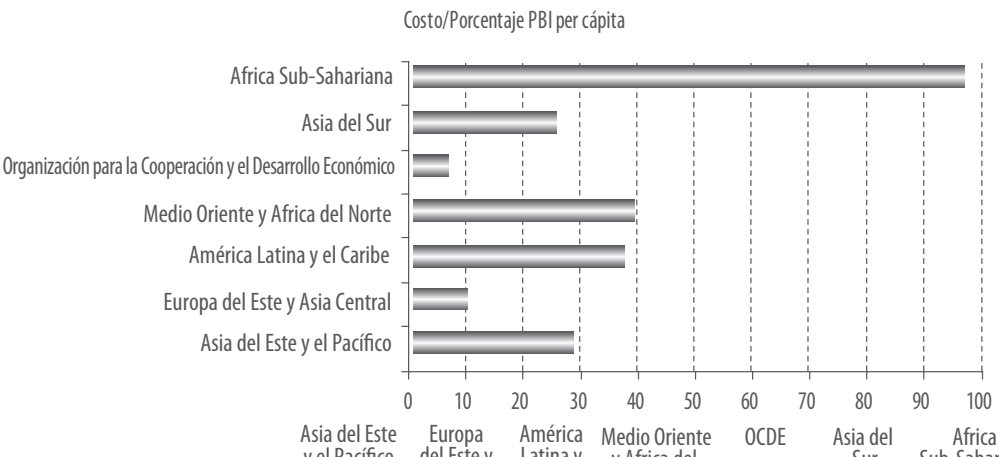
De otro lado, en el siguiente cuadro se puede apreciar el número de días que se requiere para abrir un negocio por región:



	Asia del Este y el Pacífico	Europa del Este y Asia Central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y Africa del Norte	OCDE	Asia del Sur	Africa Sub-Sahariana
Número de días	39	16.3	56.7	20	13.8	24.6	45.2

Fuente: Doing Business 2011.
Elaboración: Proyecto USAID | Facilitando Comercio.

Asimismo, en el siguiente cuadro se puede apreciar los costos (porcentaje PBI per cápita) para abrir un negocio por región:



	Asia del Este y el Pacífico	Europa del Este y Asia Central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y Africa del Norte	OCDE	Asia del Sur	Africa Sub-Sahariana
Costo/Porcentaje PBI per cápita	27.1	8.5	36.2	38	5.3	24.5	95.4

Fuente: Doing Business 2011.
Elaboración: Proyecto USAID | Facilitando Comercio.

Tal como se puede apreciar, las "malas prácticas" a nivel global, de acuerdo a los tres criterios anteriormente mencionados, se ubican en:

- ***América Latina*** y África Subsahariana, en el número de pasos requeridos para abrir un negocio.
- ***América Latina*** y África Subsahariana, en el número de días requeridos para abrir un negocio.
- ***África Subsahariana*** y Oriente Medio y Nor África, en el mayor costo requerido para abrir un negocio.

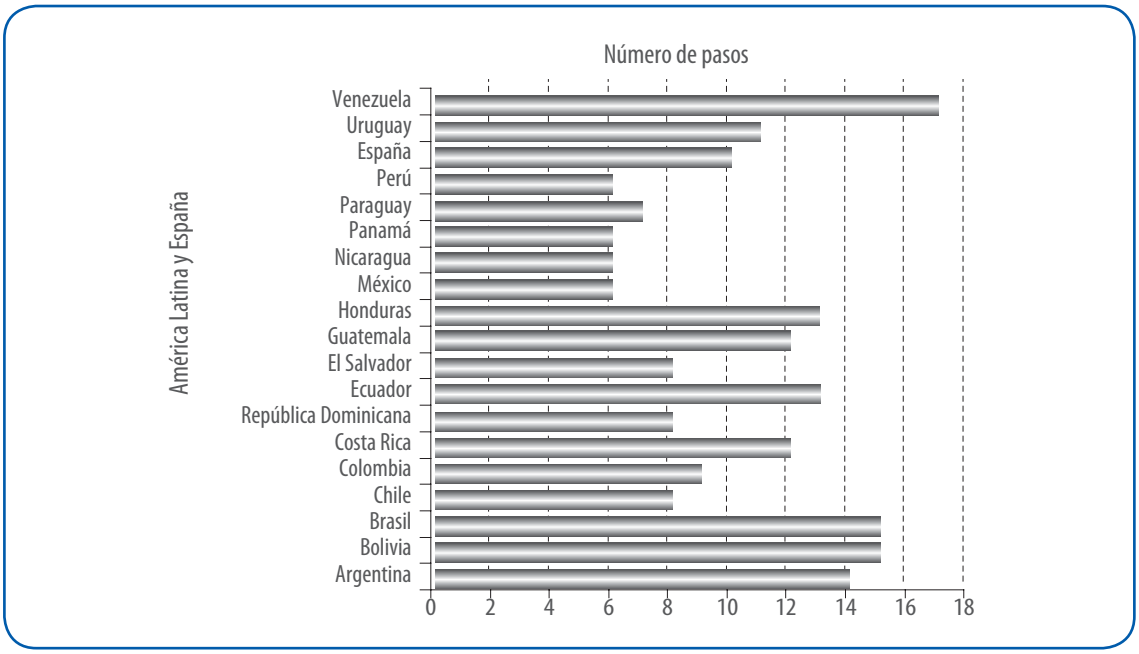
"A nivel de América Latina el Perú es uno de los países que tiene el indicador "pasos" menor."

Análisis Comparativo de Regiones del Mundo en Ranking Doing Business

País	Número de Procedimientos	Tiempo en días	Costo / % del PBI per cápita
Asia Oriental y Pacífico	7.8	39	27.1
Europa Oriental y Asia Central	6.3	16.3	8.5
América Latina y el Caribe	9.3	56.7	36.2
Oriente Medio y Nor África	8.1	20	38
OECD	5.6	13.8	5.3
Asia Sur	7.1	24.6	24.5
África Subsahariana	8.9	45.2	95.4

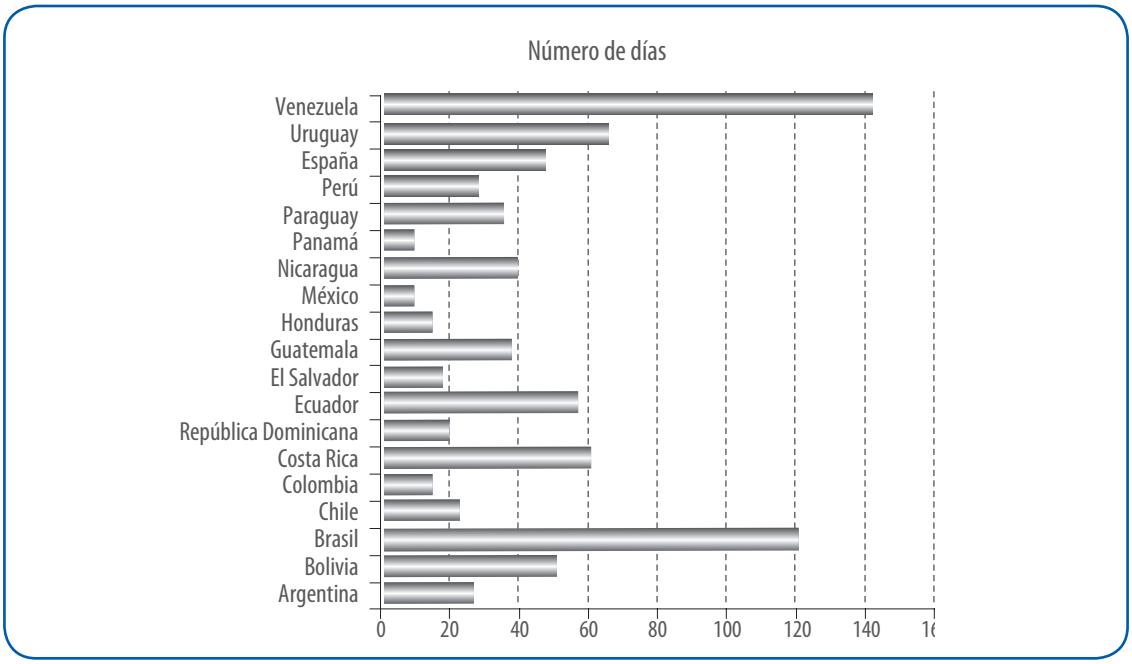
Fuente: Doing Business 2011.
Elaboración: USAID/Facilitando Comercio.

A nivel de América Latina y España, de acuerdo al criterio "número de pasos para abrir un negocio", los mejores indicadores los tienen México (6 pasos), Nicaragua (6 pasos), Panamá (6 pasos) y Perú (6 pasos). Tal como se puede apreciar, los mejores en América Latina tienen más del doble de pasos, que los mejores países de la OECD.



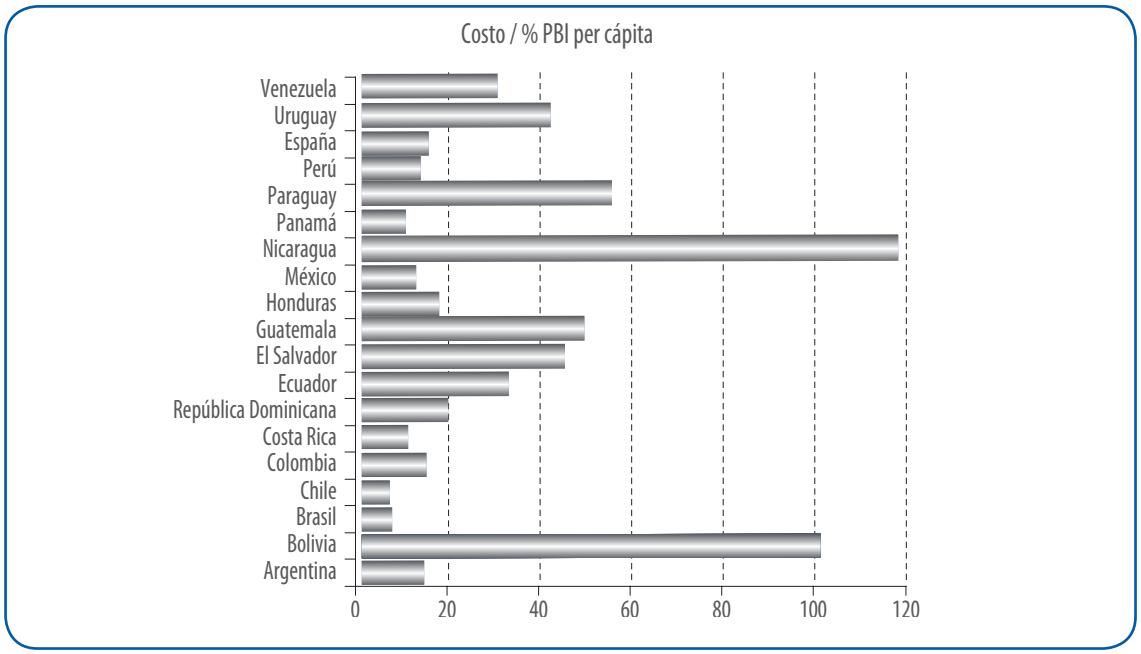
Fuente: Doing Business 2011.
Elaboración: USAID | Facilitando Comercio.

Panamá (9 días), México (9 días), Colombia (14 días) y Honduras (14 días), son países en donde toma menos tiempo poner en marcha un negocio. En este caso también, los mejores de América Latina duplican o triplican los tiempos de sus pares de la OECD.



Fuente: Doing Business 2011.
Elaboración: USAID | Facilitando Comercio.

En cuanto se refiere al costo para iniciar un negocio, Chile (6.8%), Brasil (7.3%), Panamá (10.3%) y Costa Rica (10.5%) son los países con destacables indicadores. En este caso, el costo de los mejores de América Latina es más de 15 veces al de sus pares de la OECD.



Fuente: Doing Business 2011.
Elaboración: USAID | Facilitando Comercio.

En el caso de Perú, según el Doing Business 2011 se requieren 6 pasos, 27 días y un costo de 13.6% del PBI per cápita.

	Número de pasos	Número de días	Costo / % PBI per cápita
Perú	6	27	13.6

Fuente: Doing Business 2011.

> **De los 27 días que demora un empresario en formalizar su negocio, 15 días corresponden al trámite de la licencia.**

En este caso, de los 27 días señalados, 15 días (55.55% del tiempo) corresponden al trámite municipal de Licencia de Funcionamiento.

Los mejores indicadores a nivel global o en América Latina están directamente relacionados a lugares donde no existe un control ex – ante de parte de los gobiernos locales o municipales, en los cuales estos se han simplificado.

Según revela el ranking del "Doing Business", los trámites ex - ante incrementan de manera importante el número de pasos y días de demora para establecer un negocio. En los países donde no se requiere una licencia o un permiso municipal previo, los controles de zonificación y de riesgos se realizan de manera posterior.

> **El gran reto es hacer eficientes los procesos de control.**

Tal como ya se ha señalado, existen diversos mecanismos o técnicas de limitación, restricción o condicionamiento de las libertades y derechos empresariales (ex ante o ex post, siendo la primera la de mayor incidencia). Sin embargo, estos deben llevarse a cabo de la manera menos exigente posible, respetando en el mayor grado posible, los derechos y libertades. Las limitaciones a dichos derechos y libertades no son indeseables *per se*. El reto es hacer eficientes los procesos de control y supervisión vinculantes[27].

27 Véase "En Reformas de simplificación de trámites en América Latina: hacia una nueva generación de reformas de simplificación de trámites". Andrade, Raúl, Jaramillo, Miguel y Soto , Jessica. Documento presentado en XII Foro Interamericano de la Microempresa FOROMIC 2009.

EVALUACIÓN RÁPIDA DE CAMPO - ERC

2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN

La Evaluación Rápida de Campo - ERC tuvo por objetivo analizar el rol que cumplen los gobiernos locales en la generación de condiciones para la promoción de negocios, focalizándose en el análisis de los procedimientos y trámites que conducen a la obtención de Licencias de Funcionamiento. De acuerdo al estudio exploratorio realizado y a pesar de los avances, siguen habiendo obstáculos para la promoción eficiente de negocios a nivel local.

La ERC recoge las percepciones de personas que se encuentran directamente vinculadas a las Licencias de Funcionamiento. En esa medida, se realizaron 387 entrevistas a profundidad, a:

1. **Funcionarios nacionales y regionales:** sobre todo vinculados a Defensa Civil en el ámbito de los gobiernos locales y regionales, y programas nacionales de apoyo a las micro y pequeñas empresas.
2. **Funcionarios municipales:** que trabajan en la municipalidad o que laboraron antes[28]. Las dependencias o áreas claves fueron: Licencia de Funcionamiento, Fiscalización y Desarrollo Urbano (licencia de construcción y catastro).
3. **Inspectores de Defensa Civil:** responsables de llevar a cabo las inspecciones técnicas ex ante y ex post[29].
4. **Empresarios:** de preferencia micro, pequeños y medianos, incluyendo los que no tenían licencia.
5. **Gremios:** representantes de las cámaras y asociaciones de productores.

28 Considerando los resultados del Estudio Exploratorio, referido a la alta rotación del personal, se estimó oportuno entrevistar a funcionarios que hubiesen estado vinculados al trámite de la licencia, pero que ya no se encontraban laborando en la municipalidad.
29 Los inspectores suelen ser profesionales que brindan servicios a las municipalidades y no integran su planilla.

6. **Vecinos:** representantes de juntas o asociaciones y pobladores de zonas cercanas a giros sensibles, tales como pubs, discotecas y comercios.

Las entrevistas se llevaron a cabo en seis departamentos del país (Ayacucho, Arequipa, Junín, Piura, Puno y Ucayali) entre el 10 de marzo y 03 de abril de 2011, enfocándose en la Licencia de Funcionamiento, a través de la cual los municipios autorizan el inicio de operaciones de nuevos negocios, considerando criterios legales, técnicos y económicos. Específicamente se levantó información en torno a 5 hipótesis y subtemas[30] (ver detalle de la Metodología, Lista de Evaluadores y Guía de Entrevistas en los Anexos N° I, IV y VII, respectivamente), entre los que se encuentran:

1. Rol municipal y desarrollo económico

Hipótesis: la Licencia de Funcionamiento es percibida como un trámite necesario, vinculado principalmente con el ordenamiento de los negocios respecto del uso del territorio antes que con el desarrollo económico.

Subtemas: i) organización de la municipalidad para tramitar la Licencia de Funcionamiento, ii) vinculación de la Licencia de Funcionamiento con la función de promoción del desarrollo económico, iii) utilidad de la Licencia de Funcionamiento, y iv) diferencias con el dinamismo económico.

2. Licencia de Funcionamiento

Hipótesis: las municipalidades se ajustan progresivamente a lo dispuesto en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Subtemas: i) grado de cumplimiento de la ley, ii) valoración y mejoras en la tramitación de la licencia

30 Las hipótesis y subtemas fueron identificados a partir del Estudio Exploratorio y el Taller de Inducción a los Evaluadores de Campo.

desde la mirada municipal y iii) valoración y mejoras en la tramitación de la licencia desde la mirada del sector privado.

3. Inspecciones Técnicas de Defensa Civil

Hipótesis: las inspecciones técnicas de Defensa Civil que realiza la municipalidad no se ajustan a lo dispuesto por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Subtemas: i) organización de la municipalidad para las inspecciones técnicas de seguridad, ii) grado de cumplimiento de la ley y iii) valoración de las inspecciones de Defensa Civil.

4. Zonificación y compatibilidad de uso

Hipótesis: el grado de avance en materia de zonificación y compatibilidad de uso afecta, entre otros aspectos, a la emisión de licencias ajustadas a ley.

Subtemas: i) organización de la municipalidad y ii) valoración de la zonificación.

5. Fiscalización

Hipótesis: las municipalidades realizan una limitada/nula fiscalización.

Subtemas: i) organización de la municipalidad para la fiscalización y ii) valoración de la fiscalización.

Adicionalmente, como actividades complementarias a las entrevistas, los evaluadores recogieron información del trámite de Licencia de Funcionamiento en cada municipalidad bajo la figura de cliente incógnito, revisaron la página web institucional y recogieron copia de las secciones del TUPA cuando estaba disponible. Los hallazgos que a continuación se presentan se sustentan principalmente en las entrevistas a profundidad, matizados con información proveniente de las referidas actividades complementarias. Ver los resultados en el Anexo X.

2.2 RESULTADOS DE LA ERC

A continuación se presentan los resultados de la ERC, elaborados a partir de la sistematización de las percepciones e información recogidas. Esta sección se inicia con la categorización de la información por tipo de municipalidades, para luego seguir con la presentación de resultados organizados por temas.

2.2.1 TIPOLOGÍA DE MUNICIPALIDADES

De los hallazgos obtenidos del trabajo de campo se evidencia que hay diferencias marcadas entre municipalidades, por lo que se justifica agruparlas, cuando sea necesario, por tipos:

"Los municipios encuestados presentan características muy similares en tres categorías (…) para plantear un informe más específico de acuerdo al contexto identificado en cada tipo de municipalidad, puesto que cada uno de ellos presenta características y entornos diferentes de acuerdo a su tipología". (Evaluador de Arequipa).

"Existe heterogeneidad respecto al trámite de Licencia de Funcionamiento, acorde con la dimensión de la municipalidad responsable y los niveles de capacidades construidos previamente para facilitar el trámite." (Evaluador de Piura).

Los hallazgos se diferencian según se trate de municipalidades con mayor o menor grado de:

- **Densidad Poblacional:** mediante este criterio se han identificado 3 tipos de agrupamiento, el primero superior a los 50 mil habitantes, el segundo menor de 50 mil habitantes pero mayor de 10 mil y el último con menos de 10 mil habitantes.
- **Rural o urbano:** según la preponderancia de población en campo o ciudad.
- **Capacidad institucional:** si la municipalidad tiene una organización institucional sólida,

personal capacitado e instrumentos de gestión (TUPA, sistema de información).

- **Dinamismo económico de la circunscripción:** Si es que en el territorio de la jurisdicción municipal se desarrollan actividades económicas en mayor o menor grado de intensidad.

La tipología que se presenta a continuación se elabora a partir de datos del INEI, recoge en parte la clasificación realizada por el Programa de Modernización Municipal – PMM y también se sustenta en el trabajo realizado por los evaluadores de campo. Se han identificado 3 tipos de municipalidades:

- ***Municipalidades Grandes:*** En su mayoría con una población superior a 50 mil habitantes, agrupa a las municipalidades provinciales y distritales predominantemente urbanas, que evidencian mayor capacidad institucional y gestionan circunscripciones económicamente dinámicas. En este grupo tenemos a:

Departamento	Municipalidad
Arequipa	Municipalidad Provincial de Arequipa Municipalidad Distrital de Cayma
Ayacucho	Municipalidad Provincial de Huamanga
Junín	Municipalidad Provincial de Huancayo Municipalidad Distrital de El Tambo
Piura	Municipalidad Provincial de Piura Municipalidad Provincial de Talara
Puno	Municipalidad Provincial de Puno Municipalidad Provincial de San Román
Ucayali	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo Municipalidad Distrital de Yarinacocha

- ***Municipalidades Medianas:*** En su mayoría municipalidades con población entre 10 mil y 50 mil habitantes, son principalmente urbanas, con capacidad institucional irregular y

gestionan circunscripciones de mediano dinamismo económico. En este grupo figuran:

Departamento	Municipalidad
Arequipa	Municipalidad Provincial de Camaná Municipalidad Distrital de Jacobo Hunter Municipalidad Distrital de Samuel Pastor
Ayacucho	Municipalidad Provincial de Lucanas Municipalidad Distrital de San Juan Bautista Municipalidad Distrital de Carmen Alto
Junín	Municipalidad Provincial de Satipo Municipalidad Distrital de Pangoa Municipalidad Distrital de Mazamari Municipalidad Distrital de Pilcomayo
Piura	Municipalidad Distrital de Máncora Municipalidad Distrital de La Arena Municipalidad Distrital de Castilla Municipalidad Distrital de Tambo Grande
Puno	Municipalidad Distrital de Acora Municipalidad Distrital de Capachica
Ucayali	Municipalidad Provincial de Padre Abad Municipalidad Distrital de Irazola Municipalidad Distrital de Manantay

- ***Municipalidades Pequeñas:*** Agrupa a municipios distritales esencialmente rurales con población menor a 10 mil habitantes, débil capacidad institucional y gestión en circunscripciones de poco dinamismo económico. Estas son:

Departamento	Municipalidad
Arequipa	Municipalidad Distrital de Ocoña Municipalidad Distrital de José María Quimper Municipalidad Distrital de Vitor
Ayacucho	Municipalidad Distrital de Acocro Municipalidad Distrital de Chipao Municipalidad Distrital de Ocaña Municipalidad Distrital de Chaviña
Junín	Municipalidad Distrital de Santo Domingo de Acobamba Municipalidad Distrital de Pampa Hermosa
Piura	Municipalidad Distrital de Los Órganos Municipalidad Distrital de Lobitos
Puno	Municipalidad Distrital de Chucuito Municipalidad Distrital de Caracoto Municipalidad Distrital de Cabanillas Municipalidad Distrital de Cabana
Ucayali	Municipalidad Distrital de Curimana Municipalidad Distrital de Nueva Requena

2.2.2 HALLAZGOS POR TEMAS

A continuación presentamos los hallazgos por tema, contrastándolos con las hipótesis originales de trabajo, así como con los resultados del Estudio Exploratorio.

a. ROL MUNICIPAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

La hipótesis de trabajo contrastada en esta sección fue que la Licencia de Funcionamiento era percibida como un trámite necesario, vinculado principalmente con el ordenamiento de los negocios respecto del uso del territorio antes que con el desarrollo económico.

Del trabajo de campo, se puede concluir que las acciones de simplificación de la Licencia de Funcionamiento que impulsan las municipalidades, no están asociadas a políticas de promoción del desarrollo económico, valorándose esencialmente por ser un mecanismo para ordenar los negocios en el territorio, antes que como instrumento de promoción de desarrollo económico. Asimismo, a diferencia del hallazgo del Estudio Exploratorio respecto que la licencia no genera mayor beneficio a los empresarios, en la ERC se ha identificado que para ellos esta tiene una utilidad económica pues es solicitada para acceder a financiamiento o a oportunidades de negocio.

A continuación presentamos el detalle de cada uno de los hallazgos expuestos.

La simplificación de la Licencia de Funcionamiento no se vincula con las políticas de promoción del desarrollo económico local, siendo un instrumento especialmente de ordenamiento de los negocios en el territorio.

Las municipalidades no asocian la simplificación del trámite de Licencia de Funcionamiento con la promoción del desarrollo económico local.

Para los funcionarios municipales, la licencia es percibida como un instrumento que ordena el funcionamiento de los negocios en el territorio y da formalidad a las actividades económicas. La licencia permite llevar estadísticas sobre los giros, facilita la labor de control municipal e incrementa la recaudación:

"Las Licencias de Funcionamiento nos permiten formalizar a los empresarios e incrementar las recaudaciones". (Responsable de SAT Ayacucho).

"(La licencia) es importante porque es como la partida de nacimiento de un local comercial (…) también es de utilidad para el ordenamiento territorial, le da más valor al predio, le da un valor agregado". (Subgerente de Comercialización de Manantay, Ucayali).

"El tema de licencia va mucho más allá de la autorización, ya que nos permite monitorear y ver la orientación que tiene la inversión local". (Gerente de la Municipalidad Provincial de Puno).

Esta débil conexión entre la Licencia de Funcionamiento y el desarrollo económico local, se evidencia también en la organización edilicia. De hecho, en las municipalidades grandes, la responsabilidad del trámite recae en las oficinas de servicios públicos o comunitarios, en las oficinas de rentas y, excepcionalmente, en las oficinas de desarrollo económico, como es el caso de Huancayo y Puno. A continuación presentamos la organización en las municipalidades capital de departamento para tramitar la Licencia de Funcionamiento.

Municipalidad	Oficina responsable del Trámite de la Licencia
Arequipa	Gerencia de Administración Tributaria Presentación de documentos en módulo Tramifácil que depende de la Gerencia Municipal.
Ayacucho	Oficina de Licencia de Funcionamiento del Sistema de Administración Tributaria.
Coronel Portillo	Subgerencia de Comercialización - dependiente de la Gerencia de Servicios Públicos.
Huancayo	Módulo de atención al ciudadano dentro de la Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo.
Piura	Subgerencia de Licencias – dependiente de la Gerencia de Servicios Comerciales. Presentación de documentos en módulo de Tramifácil.
Puno	Subgerencia de Actividades Económicas, que depende de la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico Local.

Fuente: Entrevistas a profundidad.
Elaboración: Proyecto USAID/ Perú ProDescentralización.

En el caso de las municipalidades medianas y pequeñas, estas carecen de un área responsable para tramitar la Licencia de Funcionamiento y la tarea se asigna al área de Tesorería o Rentas, lo que evidencia un sesgo recaudatorio. Tal es el caso de las Municipalidades de Pilcomayo y Pangoa en Junín; Jacobo Hunter y Samuel Pastor en Arequipa; Tambo Grande, La Arena, Lobitos, Máncora y Los Órganos en Piura; Acocro, Chaviña, Chipao y Ocaña en Ayacucho; Capachica, Acora, Cabanillas, Cabana y Caracoto en Puno; y Nueva Requena en Ucayali. Ello se ha podido constatar en los TUPA recogidos. Por ejemplo, en la Municipalidad de Cabanillas, quien resuelve es la División de Rentas y Tesorería; en Caracoto, la División de Administración Tributaria; mientras que en Los Órganos es la Jefatura de Rentas y Fiscalización. Una excepción es el caso de la Municipalidad de Chucuito, donde el trámite es responsabilidad de la Subgerencia de Desarrollo Social y Económico.

Otra manera para aproximarnos al tema fue preguntar a los funcionarios municipales por la posibilidad de "eliminar el trámite de la Licencia de Funcionamiento" y la respuesta general fue que no sería oportuno pues se perdería el instrumento para organizar a los negocios en el territorio, lo cual evidencia que, para los funcionarios, la principal utilidad de la licencia radica en la posibilidad de organizar sus circunscripciones.

"Si se elimina la licencia, generaría una gran informalidad y desorden de los negocios, además de los riesgos en salubridad y desastres eventuales que acarrearía". (Gerente de Desarrollo Económico de la Municipalidad de El Tambo, Junín).

"La licencia nos permite ordenar los negocios en la ciudad y disminuir los conflictos sociales frente a actividades sensibles". (Funcionario de la Municipalidad Provincial de Piura).

"Eliminación no, simplificación sí". (Juez de Paz de Curimaná, en Ucayali).

"Si se elimina la licencia habría desorden en la ciudad y cada quien haría lo que se le antoje". (Funcionario de la Municipalidad Provincial de Talara).

"No debería eliminarse porque no podríamos organizar los comercios en la ciudad". (Gerente Municipal de Chipao en Ayacucho).

"Sí se podría eliminar la Licencia de Funcionamiento, pero traería como consecuencia efectos negativos; los ingresos para la municipalidad se reducirían y el único que controlaría sería la SUNAT". (Responsable de las licencias de la Municipalidad de Coronel Portillo en Ucayali).

"Si se eliminara (…) traería muchos efectos negativos, ya que sería un desorden y todos harían lo que les viniera en gana, sin control". (Inspector de Defensa Civil en Ucayali).

"En caso de no existir la licencia se desencadenaría la informalidad, desorden y perdería el Estado". (Gerente de la Municipalidad Provincial de Puno).

Si bien los funcionarios destacan la utilidad de la licencia como un instrumento para organizar las actividades económicas en el territorio, esta función se ejerce limitadamente si se considera que la labor de zonificación y fiscalización es débil, tal como veremos más adelante.

Finalmente, visto desde otro ángulo, cuando se pregunta a los funcionarios competentes sobre las acciones para impulsar el desarrollo económico, la simplificación del trámite de Licencia de Funcionamiento no se encuentra en la agenda de trabajo y existe muy poco conocimiento de la nueva regulación y del tema en general. La agenda está principalmente vinculada a proveer de infraestructura, pensando en la construcción de mercados minorista y mayorista o el terminal terrestre, así como iniciativas de proyectos de promoción agraria y de capacitación a micro y pequeños empresarios en temas productivos, pero no se percibe que sean producto de una política pública municipal.

"Las municipalidades deberían realizar acciones orientadas a analizar estrategias con el Ministerio de Trabajo y con los artesanos para explorar la productividad manual, no existe área definida para proyectos económicos de mayor envergadura; la municipalidad debería realizar acciones de promoción, ser el ente articulador, investigación de mercados, estudiar la posibilidad de comercio de exportación; y crear un nexo entre productor y consumidor". (Gerente de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo en Ucayali).

Desde el punto de vista de empresarios y gremios, para promover el desarrollo económico se requiere de estudios de mercado para colocar productos, articular cadenas productivas, mejorar las carreteras (trochas), formalizar y reubicar a los comerciantes que están en la vía pública y fortalecer a las organizaciones productivas.

> **“Se ha identificado que contar con la licencia facilita el acceso al sistema comercial y financiero, sobre todo a microfinanzas.”**

Incluso en el caso de las municipalidades que dan mayores facilidades a los empresarios para el trámite de la licencia, tales como Puno, Piura, Arequipa y Huancayo, estos esfuerzos de simplificación administrativa no están ligados con una agenda o una política más amplia de promoción del desarrollo económico local.

En conclusión, se perciben lógicas distintas en las iniciativas de simplificación administrativa vinculadas con la Licencia de Funcionamiento y las acciones orientadas a promover el desarrollo económico local.

Para los empresarios la Licencia de Funcionamiento sí tiene un valor económico.

A diferencia de lo que ocurre desde la perspectiva municipal y de los hallazgos del Estudio Exploratorio, que concluía en que para el sector privado la licencia no tenía mayor utilidad, la evaluación de campo revela que para el sector privado la licencia sí tendría una utilidad económica ya que se ha convertido en un requisito para hacer negocios. Se ha identificado que contar con la licencia facilita el acceso al sistema comercial y financiero, sobre todo a microfinanzas; y también, aunque en menor medida, a contratos, tal como es el caso de la Confederación Nacional de Comerciantes - CONACO, que solicita la licencia para comprar a los agricultores la hoja de coca. Asimismo, las empresas petroleras en la provincia de Talara la exigen en sus contratos de servicios con micro y pequeñas empresas.

De hecho, esta situación se transforma en un incentivo a los empresarios para obtener su licencia tanto en las municipalidades grandes como en las pequeñas. Varios responsables de las empresas entrevistadas comentaron que obtuvieron su licencia precisamente porque decidieron acceder a un crédito.

"Me interesa formalizarme porque Caja Huancayo me pidió como requisito la Licencia de Funcionamiento para obtener un préstamo". (Propietario de bodega de Santo Domingo de Acobamba).

"Contar con mi Licencia de Funcionamiento me ha permitido venderle mis productos deportivos a la Municipalidad". (Empresario de prendas deportivas textiles en Huamanga, Ayacucho).

"Hoy que tengo licencia, es como si hubiera obtenido mi título para ejercer una profesión y me permite obtener créditos". (Empresario de Tambo Grande, Junín).

"Sirve (la licencia) básicamente para tres aspectos, tener autorización y realizar una actividad económica, apertura de un establecimiento y acceder a financiamiento". (Responsable de Licencias de Funcionamiento en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo).

"No hay ningún beneficio aparte de recibir créditos". (Presidente de la Cámara de Comercio de Satipo, Junín).

"Es importante, porque sirve para que el comerciante tenga apoyo económico de las entidades financieras". (Inspector de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo).

"Es importante porque es como la partida de nacimiento de un local comercial; y es estar reconocido ante la municipalidad y acceder a muchos trámites como créditos y préstamos". (Subgerente de Comercialización de Manantay).

"Muchas empresas petroleras que funcionan en la zona requieren services, exigiendo Licencia de Funcionamiento para poder contratar". (Presidente de la Cámara de Comercio de Talara).

La propietaria de la única tienda en la plaza de José María Quimper, un poblado rural pequeño y el propietario de un negocio en la ciudad de Arequipa, indicaron que tramitaron la licencia porque fue un requisito que les solicitó la financiera para otorgarles un crédito.

Si bien, los responsables de las entidades del sistema de microfinanzas no fueron entrevistados a fin de justificar la causa por la que requieren la Licencia de Funcionamiento para otorgar financiamiento, de acuerdo a la percepción de los evaluadores de campo, es posible que la requieran como una suerte de "símbolo de formalidad" o "certificado domiciliario" de la empresa, ya que reflejaría

un espíritu de permanencia y formalidad, que define el giro del negocio y reduce en cierta medida el riesgo para ellos.

Este hallazgo abre la oportunidad a las municipalidades de potenciar los esfuerzos de simplificación administrativa, atendiendo una necesidad concreta de los empresarios de su localidad, apoyando de manera indirecta y en alianza con las financieras de la zona, el desarrollo empresarial y el acceso al financiamiento.

“Algunos empresarios que cuentan con licencia, la consideran útil porque permite organizar el funcionamiento de las empresas en el espacio territorial...”

“...algunos giros, tales como estudios contables o jurídicos, no perciben utilidad alguna en el trámite.”

Algunos empresarios que cuentan con licencia, la consideran útil porque permite organizar el funcionamiento de las empresas en el espacio territorial y comentaron haber realizado el trámite a fin de evitar multas o sanciones municipales. No obstante, también es importante mencionar que otros empresarios que carecen de Licencia de Funcionamiento y aquellos de determinados giros, tales como estudios contables o jurídicos, no perciben utilidad en el trámite.

”Para nosotros (Estudio Contable) no nos sirven las Licencias de Funcionamiento, pues estamos en locales alquilados, cuando se cumple el tiempo del alquiler del local cambiamos de domicilio y eso no nos permite establecernos formalmente”. (Contador Público Colegiado - CPC de Huancayo).

“La Licencia de Funcionamiento es otorgada por la municipalidad para poder abrir tu negocio, pero luego tienes que pagar una serie de impuestos y ello no conviene en mi negocio, por eso no tengo la licencia”. (Empresario de Juliaca).

“No tengo Licencia de Funcionamiento, pero tampoco sacaré, ya que la municipalidad no hace nada por mejorar nuestros servicios básicos como: agua, desagüe, luz; por gusto existe la municipalidad aquí (...) de qué van cobrar”. (Empresario de Nueva Requena).

“...en mi caso no me ha afectado (no contar con licencia) porque el capital es propio y no he requerido servicios bancarios o alguna actividad que les exija tener licencia.” (Empresario de Talara).

“Aguaytía es un mercado informal, la mayoría de negocios no tiene Licencia de Funcionamiento, porque la misma municipalidad no cumple con informar sobre la formalidad y bondades de la licencia, o brindar los servicios públicos de manera correcta y para todos, donde se refleje que los impuestos ciudadanos regresan a los mismos en obras y servicios”. (Presidente de Junta Vecinal de Padre Abad).

En conclusión, para un grupo importante de empresarios, la Licencia de Funcionamiento tiene una utilidad específica pues les permite acceder al financiamiento y en menor medida a contratos, por lo que las facilidades para su trámite incidirían positivamente en el desarrollo de su actividad empresarial.

b. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

La hipótesis de trabajo contrastada fue que las municipalidades, progresivamente, se venían ajustando a lo dispuesto en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Del trabajo de campo, se puede concluir que la Ley Marco es una regulación útil para los gobiernos locales y que si bien se venían ajustando progresivamente a ésta, el ritmo del proceso de adecuación es irregular, notándose diferencias por tipo de municipalidad. Asimismo, el Programa de Modernización Municipal – PMM, marca un hito en el proceso de adecuación de las municipalidades a la ley pues genera incentivos para la reforma. No obstante, aún la coordinación entre áreas o dependencias vinculadas con el trámite de la Licencia de Funcionamiento es poco óptima, hallazgo que se condice con lo identificado en el Estudio Exploratorio.

A continuación, presentamos el detalle de los hallazgos vinculados con la adecuación de las municipalidades a la Ley Marco.

La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento es una regulación útil para los gobiernos locales.

En el caso de aquellas municipalidades que conocen la ley y la han aplicado, la percepción general de los funcionarios y empresarios es que se trata de una guía en sus procesos de simplificación administrativa porque estandariza y ordena el trámite, reconociendo las diferencias entre los pequeños negocios. Si bien, como veremos más adelante, no todas las municipalidades evaluadas conocen la nueva regulación, aquellas que sí y la han aplicado, han notado cambios importantes en la gestión del trámite y sus resultados. Cabe señalar que no se ha recogido percepciones respecto a que la ley restrinja la capacidad municipal o sea una intromisión a su autonomía.

"La adecuación a la Ley de Licencias de Funcionamiento ha permitido agilizar el trámite de emisión de la Licencia de Funcionamiento y servirá para cualquier otro procedimiento". (Subgerente de Comercialización de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo).

"La Ley de Licencias ha permitido ordenarnos administrativamente, para la mejora de la prestación de los servicios y menor tiempo en la entrega de Licencias". (Gerente de Desarrollo Económico de El Tambo).

"Se ha modernizado bastante el trámite de la Licencia de Funcionamiento y a raíz de eso es que nosotros también nos hemos modernizado". (Jefe de División de Licencias y Control Urbano de la Municipalidad Provincial de Piura).

"Desde la fecha de implementación del Sistema de Administración Tributaria - SAT en el 2009 que incluye la emisión de Licencias de Funcionamiento, los trámites se han incrementado en 400%, permitiendo un mejor ordenamiento territorial, e incremento de las recaudaciones municipales". (Responsable de Licencias de Funcionamiento del SAT de Ayacucho).

Las municipalidades se ajustan progresivamente a la ley, sin embargo el ritmo del proceso es irregular.

La adecuación a la ley es irregular notándose 3 tendencias claras de acuerdo a la tipología de municipalidades, propuesta para fines de la presente evaluación:

1. ***Las municipalidades pequeñas no se adecuan a la ley.***
2. ***Las municipalidades medianas reflejan un irregular proceso de adecuación a la ley.***
3. ***Las municipalidades grandes presentan procesos de adecuación importantes.***

Las municipalidades pequeñas no se adecuan a la ley, de hecho la conocen muy poco. Se caracterizan por un fuerte atraso funcional e institucional: i) carecen de TUPA o están desactualizados, incluso hay casos donde utilizan el TUPA de otra municipalidad, ii) tienen una precaria organización, no cuentan con una oficina responsable del trámite, lo cual casi siempre está a cargo de las Oficinas de Rentas o de Tesorería, y iii) su personal tiene capacidades limitadas y está sobrecargado porque se dedica a diversas funciones. De otro lado, se presenta un incipiente movimiento comercial y no existe una demanda de licencias por los empresarios que fomente la simplificación del trámite o que "aproveche" una eventual reforma. Tanto funcionarios como empresarios, no perciben la utilidad de un procedimiento ágil para tramitar las Licencias de Funcionamiento.

"Las municipalidades pequeñas(...) se caracterizan por un fuerte atraso funcional e institucional (...) se presenta un incipiente movimiento comercial y no existe una demanda de licencias..."

De los datos recogidos, producto de la actividad de cliente incógnito, las municipalidades pequeñas cuentan con pocos mecanismos de provisión de información. Sólo el 18% tiene material informativo y 12% plano de zonificación. En cuanto a los requisitos, 88% requiere la

> **“De la revisión de los TUPA de las municipalidades pequeñas se evidencia que en algunos casos no se aplica la ley...”**

presentación de una solicitud de licencia, 35% de una declaración jurada de observancia de condiciones de seguridad y 35% sobre autorizaciones sectoriales. Por otro lado, el 35% solicita otros adicionales, tales como autoavalúo, certificado de zonificación y compatibilidad de uso, impuesto predial o copia del DNI y RUC.

De la revisión de los TUPA de las municipalidades pequeñas se evidencia que en algunos casos no se aplica la ley, mientras que en otros de manera preliminar. La Municipalidad de Caracoto sólo requiere la presentación de una solicitud sin mayores requisitos; la Municipalidad de Chucuito requiere certificado de compatibilidad de uso y constancia del pago de impuesto predial; mientras que la Municipalidad de Cabanillas pide copia de autoavalúo o contrato de alquiler y carnet de sanidad para determinados giros.

Como resultado, hay casos donde se otorga la licencia a sola solicitud y pago; en otros, se presenta un trámite adicional de compatibilidad de uso, amén que las solicitudes cuestan y los plazos se exceden. La licencia tiene vigencia anual y los requisitos son diversos. Los más comunes son el contrato de alquiler y autoavalúo y no se solicita licencias sectoriales. De acuerdo al TUPA de la Municipalidad de Caracoto, basta la presentación de la solicitud dirigida al alcalde, recibo de pago y copia de DNI para acceder a la Licencia de Funcionamiento, salvo que sea una cabina de Internet, para la cual existe un procedimiento específico con requisitos vinculados a la operación del negocio. Otro ejemplo es la Municipalidad Distrital de Chaviña, Ayacucho, que otorga la Licencia de Funcionamiento a inicios de cada año, previo pago del derecho y por una vigencia de un ejercicio fiscal; o en

Lobitos y La Arena, donde el expediente de la licencia debe ser derivado al Alcalde o, en Castilla, con el procedimiento para compatibilidad de uso y una tasa por formulario, mientras en Cabana, con un Formulario Único de Trámites que cuesta S/. 0.50.

Es importante mencionar que al revisar los TUPA se ha identificado a la Municipalidad Distrital de Ocoña, cuyo procedimiento se adecua a la ley, al menos a nivel formal, pues cumple con los requisitos, el plazo de 15 días y hace diferencias entre los tipos de inspección. También es el caso de la Municipalidad Distrital de Los Órganos, aunque requiere un documento adicional que acredite la legítima posesión del local.

Las municipalidades medianas presentan avances irregulares, según la revisión de información recogida en la actividad de cliente incógnito. Se evidencia un mayor conocimiento de la ley, aunque aún es limitado. El 79% cuenta con ventanillas para dar información, 89% con una persona que atiende al público, 42% tiene material informativo disponible y 63% cuenta con un plano de zonificación. En cuanto a los requisitos, 95% requiere la presentación de una solicitud de licencia, 74% la declaración jurada de observancia de condiciones de seguridad y el 53% autorizaciones sectoriales. El 47% solicita requisitos adicionales, tales como contrato de alquiler, autoavalúo o copia del DNI y RUC (Municipalidades de Camaná y Samuel Pastor, Arequipa); o Certificado de Compatibilidad de Uso (Municipalidad de Tambo Grande, Piura).

De la revisión de los TUPA disponibles se pudo constatar que generalmente se aplica la Ley Marco, aunque no se ajusta a ella completa-

“En el caso de las municipalidades medianas, (...) se evidencia un mayor conocimiento de la ley, aunque aún limitado.”

> **“Si bien las municipalidades han desarrollado procesos de adecuación apoyándose en consultores externos, los resultados son irregulares...”**

mente. En el caso de la Municipalidad de Satipo incluye todos los requisitos, plazos y calificación de silencio positivo, pero solicita copia del contrato y del pago del Impuesto Predial. La Municipalidad de Chucuito pide el certificado de compatibilidad de uso y el pago del predial. En el TUPA de la Municipalidad de Manantay se requieren múltiples requisitos adicionales (certificado de compatibilidad de uso, pago de autoavalúo, fotografías en caso de ser persona natural, fumigación y salubridad). También se han identificado algunos TUPA que se ajustan a la ley, como en el caso de la Municipalidad de Jacobo Hunter, Samuel Pastor y Camaná, Arequipa; y San Juan Bautista, Ayacucho.

Si bien las municipalidades han desarrollado procesos de adecuación apoyándose en consultores externos, los resultados son irregulares ya que no se ha realizado una debida articulación entre oficinas vinculadas al tema (lo que genera dificultad operativa en el trámite), las tasas no han sido revisadas y se mantienen procedimientos innecesarios en el TUPA (como el de compatibilidad de uso y el de inspecciones técnicas de seguridad, aparte del trámite de licencia). Por ejemplo, la Municipalidad Distrital de Acora, Puno, cuenta con un TUPA actualizado en el año 2009, donde se sigue exigiendo adicionales como el certificado de compatibilidad de uso, impuesto predial o contrato de arrendamiento y realizan cobros por renovación de la Licencia de Funcionamiento. De la misma manera, en el TUPA de la Municipalidad de Padre Abad no figuran los pagos por inspecciones técnicas de Defensa Civil. En estos casos, las empresas que cuentan con Licencia de Funcionamiento, calificaron el trámite de engorroso y manifestaron que el personal de las municipalidades no tenía las capacidades para dar la orientación apropiada.

Las municipalidades grandes se han adecuado a la ley o vienen haciéndolo. La mayoría cuenta con oficinas o funcionarios responsables de brindar orientación, cumplen con los requisitos, tienen formatos de solicitudes sin costo, no piden certificado de compatibilidad de uso, cuentan con zonificación o con algún proceso interno que define la compatibilidad sin cargarla al empresario. La vigencia de la licencia es indefinida y los plazos del trámite son menores o iguales a 15 días, salvo algunas particularidades a las que haremos referencia en el caso de inspecciones.

De hecho, hay municipalidades que quieren ir más allá de lo dispuesto por la ley y han desarrollado iniciativas innovadoras.

“Hay municipalidades (grandes) que quieren ir más allá de lo dispuesto por la ley y han desarrollado iniciativas innovadoras.”

Iniciativas de municipalidades para implementar un trámite más eficiente

La Municipalidad Provincial de Huancayo impulsa la “Licencia Huancayo Express” con el lema “Menos trámites, más empresarios”. Tiene como objetivo estandarizar trámites a través de manuales, aplicando criterios comunes a procedimientos similares.

La Municipalidad de Huamanga ha implementado el “AYNI Municipal”, un sistema de administración tributaria que ha reducido los trámites para la obtención de la Licencia de Funcionamiento, el cual está colocado en su página web y es posible hacer el trámite en un solo día.

La Municipalidad de Arequipa ejecutó un programa de “Comisionistas Promotores”, entre el 2008 a diciembre de 2010, para incentivar la regularización de las Licencias de Funcionamiento. Bajo la figura de “comisionistas”, estos visitaban los negocios para convencer a sus propietarios a realizar dicha gestión. De esta manera ganaban una comisión por cada licencia tramitada.

En la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo se cuenta con una Oficina Tramifácil y se trabaja con un software para tramitar la licencia ex post a través del Internet.

La Municipalidad de Puno, Municipalidad Tramifácil[31], cuyo trámite originalmente tenía una duración de 4 a 6 meses con un costo mayor a 500 nuevos soles, hoy ha reducido el plazo a 45 minutos, al igual que los costos y requisitos, pasando de 400 licencias en el 2006, hasta 700 en los años 2009 y 2010.

31 Las Municipalidades Tramifácil son aquellas que desarrollaron procesos de reforma de sus trámites de Licencia de Funcionamiento, en el marco de INTERMESA, espacio de concertación y coordinación entre la Presidencia del Consejo de Ministro, otras entidades del nivel nacional y agencias de cooperación que brindaban asistencia técnica a las municipalidades. Tramifácil implicó el desarrollo de reformas de acuerdo a una metodología previamente definida.

> **Las municipalidades grandes se ajustan a la ley, aunque se ha identificado que algunas lo hacen con matices.**

De la información recogida en la actividad de cliente incógnito, se ha determinado que el 100% de las ***municipalidades grandes*** cuenta con una ventanilla dedicada a este proceso, 91% de ellas tiene una persona que brinda información, 91% cuentan con un plano de zonificación disponible. Sin embargo sólo 55% poseen material informativo disponible. En cuanto a los requisitos, el 100% requiere la presentación de una solicitud de licencia, 91% la declaración jurada de observancia de condiciones de seguridad y 73% autorizaciones sectoriales. No se requieren documentos adicionales, excepto copia del DNI y RUC, como en el caso de las Municipalidades de Arequipa y Cayma.

De la revisión de los TUPA disponibles encontramos que ***las municipalidades grandes*** se ajustan a la ley, aunque se ha identificado que algunas lo hacen con matices. En los casos de las Municipalidades Provinciales de San Román, Coronel Portillo, Arequipa y Huancayo se cumple con la norma; es decir, diferencian los procedimientos para la concesión de Licencias de Funcionamiento en atención al tipo de inspección técnica de Defensa Civil (ex post y ex ante), previsto por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. También establecen requisitos adecuados, el plazo de 15 días (incluso menor en el caso de Huancayo para aquellos con procedimiento ex post). El trámite es calificado de silencio positivo y las inspecciones técnicas se integran al proceso.

> **Los matices se reflejan en el tratamiento de las inspecciones técnicas (...) y el pago diferenciado por giros, y excepcionalmente en requisitos adicionales.**

Los matices se reflejan en el tratamiento de las inspecciones técnicas de Defensa Civil y el pago diferenciado por giros, y excepcionalmente en requisitos adicionales. Por ejemplo, la Municipalidad de Piura

recoge tasas diferenciadas por zonas, giros y tamaño del establecimiento; la Municipalidad de El Tambo establece que la inspección de Defensa Civil es un trámite aparte tanto para los casos ex post (con una tasa de 50 soles y un plazo de 30 días) como ex ante (con una tasa de 154 soles y un plazo de 15 días); la Municipalidad Distrital de Yarinacocha requiere un trámite de inspección de Defensa Civil ex post, lo que supondría que el ciudadano deba realizar una gestión adicional luego de acceder a la Licencia de Funcionamiento; mientras que la Municipalidad Distrital de Cayma solicita escritura de constitución de la empresa, contrato de alquiler y declaración jurada de trato equitativo a las personas.

Estos matices también se recogieron en las entrevistas del trabajo de campo. En algunos casos se requiere la presentación de un formato de renovación o una declaración jurada gratuita de continuidad de giro como ocurre en la Municipalidad de Puno. En la mayoría de gobiernos locales, el uso del silencio administrativo es muy escaso (en la Municipalidad de Arequipa sólo se ha presentado un caso) o se entregan licencias temporales por campaña (escolar o navideñas) por un plazo definido (Huancayo). Incluso, en la Municipalidad de Puno y El Tambo las inspecciones técnicas de Defensa Civil se mantienen como un trámite separado, lo que implica que los empresarios pidan adicionalmente una inspección, previo pago de derechos y presentación de solicitudes.

En lo que se refiere a las municipalidades que impulsaron reformas para adecuarse a

la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, los funcionarios y empresarios perciben como beneficiosa la simplificación del trámite y, razonables, los requisitos y costos.

"Saqué licencia definitiva por un costo de S/. 240.00, cuyo trámite demoró quince días, el cual considero prudente". (Empresario de Coronel Portillo).

Finalmente, es importante mencionar que en la mayoría de casos, la reforma municipal habría sido impulsada con el apoyo de programas o proyectos de cooperación y coincide con una mayor demanda de los empresarios. Asimismo, se evidencia un incremento irregular del número de licencias otorgadas, de acuerdo a la información presentada por las municipalidades al PMM.

Número de Licencias Otorgadas por Municipalidades Grandes

Departamento	Provincia	Distrito	Tipo	Número de licencias otorgadas				
				2005	2006	2007	2008	2009
Arequipa	Arequipa		Provincial	622	1461	982	2211	1544
Arequipa	Arequipa	Cayma	Distrital	157	154	158	314	211
Ayacucho	Huamanga		Provincial	0	1809	660	1233	854
Junín	Huancayo		Provincial	1750	2336	2149	1868	1075
Junín	Huancayo	El Tambo	Distrital	380	192	399	1034	1096
Piura	Piura		Provincial	341	1057	1233	1133	975
Piura	Talara		Provincial	ND	ND	ND	ND	ND
Puno	Puno		Provincial	218	519	968	1401	769
Puno	San Román		Provincial	300	508	474	771	380
Ucayali	Coronel Portillo		Provincial	483	705	1063	1668	1468
Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha	Distrital	79	88	94	132	134

ND: No Disponible.
Fuente: Programa de Modernización Municipal.
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

El PMM, marca un hito en el proceso de adecuación de las municipalidades a la Ley Marco.

Si bien la Ley Marco fue publicada en febrero de 2007, se evidencia que el PMM ha difundido ampliamente la norma e impulsado procesos de reforma en las municipalidades, sobre todo en aquellas definidas como medianas, según las entrevistas realizadas. Este instrumento fue puesto en marcha en enero de 2010, tres años después de la ley y ha promovido su cumplimiento a través de incentivos económicos.

Justamente, con recursos provenientes del PMM, la Municipalidad Distrital de Irazola implementó una ventanilla única, simplificando el procedimiento y desarrollando su página web, para lo cual ha contratado una consultoría externa; mientras que la Municipalidad de Los Órganos ha diseñado un programa para aplicar y hacer más eficiente la entrega de las licencias.

En el caso de las municipalidades grandes, el PMM supone un reconocimiento a sus esfuerzos e influye en la sostenibilidad de las reformas.

"El PMM ha difundido ampliamente la norma e impulsado procesos de reforma en las municipalidades, sobre todo en aquellas definidas como medianas."

"Desde hace varios años (en especial después de la época subversiva) los conductores de comercios no tramitaban su licencia, en ocasiones les notificábamos y allí quedaba, en cambio ahora notamos mayor afluencia de solicitudes y nuestra preocupación de cumplir algunas metas trazadas, es cercana y también en parte por cumplir con el Programa de Modernización Municipal". (Funcionario de la Municipalidad Provincial de Satipo).

> **“...acompañar la Ley Marco con Programas o esquemas de incentivos (...) incrementa las posibilidades de impulsar en la práctica procesos de reforma...”**

Es importante mencionar que el PMM no solicita las mismas metas a todas las municipalidades. Conforme se aprecia en el Anexo VI, estas se diferencian por tamaño y se han aplicado progresivamente, partiendo de las más grandes o tipo A y finalizando con las de menor población.

De las entrevistas a funcionarios, el PMM es un incentivo poderoso para impulsar reformas, no sólo para adecuarse a la Ley Marco, sino también en campos como los de recaudación, donde incluso hay municipalidades que están formulando perfiles de proyectos de inversión pública o contratando consultorías para asegurarse de cumplir con las metas. Por ejemplo, la Municipalidad Provincial de Lucanas, Ayacucho, está interesada en diseñar e implementar un proyecto de inversión pública que le permita incrementar la recaudación municipal, en cumplimiento del PMM “porque no quieren que les eliminen el estímulo económico”.

En consecuencia, este hallazgo refleja que la aprobación de una ley no asegura un cambio masivo de comportamiento en los gobiernos locales, aunque es probable que tampoco ocurra en el nivel nacional o regional. En tal sentido, acompañar la Ley Marco con Programas o esquemas de incentivos, desde un enfoque por resultados, incrementa las posibilidades de impulsar en la práctica procesos de reforma y coadyuvará a mejorar los servicios que reciben los ciudadanos en todo el país.

La coordinación es poco óptima entre áreas o dependencias vinculadas con las Licencias de Funcionamiento.

De las entrevistas se desprende la frágil coordinación que existe entre las áreas vinculadas a la Licencia de Funcionamiento y la operación de establecimientos, es decir, la poca articulación entre la oficina que tramita la licencia, la responsable de la zonificación, la oficina de Defensa Civil y los encargados de las fiscalizaciones. Esta desarticulación pone en evidencia una debilidad en las gestiones municipales que tendría que ser atendida.

De un lado, en las municipalidades medianas y pequeñas, e incluso algunas grandes, se presentan casos de desarticulación entre las áreas de Defensa Civil y las responsables del trámite, lo que genera desorganización y, en algunos casos, duplicidad de acciones. Los entrevistados mencionan que este hecho se debe en parte a que las oficinas funcionan en un local distinto y apartado. Son los casos de las Municipalidades Provinciales de Arequipa y Huamanga, lo que dificulta la coordinación y comunicación entre las áreas.

"De las entrevistas se desprende la frágil coordinación entre las áreas vinculadas a la Licencia de Funcionamiento y la operación de establecimientos"

"Según el flujograma, los documentos son presentados en mesa de partes (ubicada en Bellavista/oficina central), de ahí son derivados a la Gerencia de Comercialización (a 1 Km., de la oficina central), inmediatamente pasan a la Subgerencia de Comercialización, revisamos los documentos y enseguida le pasamos a los técnicos inspectores (local Maya de Brito)". (Subgerente de Comercialización y Control de Negocios de la Municipalidad Distrital de Manantay).

"Estamos organizando todo, ya que la oficina (responsable de la Licencia de Funcionamiento) estaba arrinconada en un local lejos de la municipalidad". (Subgerente de Servicios Públicos de la Municipalidad Distrital de Manantay).

"Físicamente las áreas se encuentran dispersas, incluso Defensa Civil se ubica en la Zona Industrial que no es de fácil acceso, sin embargo, el funcionamiento de un sistema integrado permite compensar la distancia". (Jefe de Licencias de la Municipalidad Provincial de Piura).

En el caso de las fiscalizaciones, también se percibe poca coordinación. De hecho, no es común que las áreas responsables de trámite de licencia realicen campañas de fiscalización con el apoyo de otras dependencias de la municipalidad, aún si estas se concentran sobre todo en acciones de supervisión sobre temas sanitarios o ruidos molestos.

"Se debe publicar la lista de inspectores hábiles que las municipalidades consideren éticos y capaces de realizar las inspecciones con transparencia; hacer visitas inopinadas formales de parte de la municipalidad a los diferentes negocios, darle mayor importancia a las inspecciones para evitar posibles ocurrencias de riesgos". (Director INDECI Ucayali).

Tampoco se comparte información para la gestión o una visión común sobre el funcionamiento de los establecimientos y los temas de seguridad. Esta desarticulación, se refleja, por ejemplo, en la opinión de algunos funcionarios municipales vinculados a las Licencias de Funcionamiento, a quienes las inspecciones técnicas de Defensa Civil les parecen redundantes, porque "aunque cumplen con el procedimiento, saben que muchos establecimientos no reúnen los requisitos, pero funcionan". (Funcionario responsable del trámite de la Licencia de la Municipalidad Provincial de Piura). Esta desarticulación respondería a una cultura organizacional que funciona bajo el esquema de un compartimiento estanco y no privilegia la coordinación entre áreas y el uso de información común.

"Esta desarticulación respondería a una cultura organizacional que funciona bajo el esquema de un compartimiento estanco y no privilegia la coordinación entre áreas..."

Es importante mencionar que estos hallazgos también fueron identificados en el Estudio Exploratorio, donde se precisa que el trámite de la licencia se ve afectado, dado que las municipalidades no tienen una organización homogénea. El procedimiento para otorgar la licencia no funciona bien cuando las áreas de i) licencias, ii) zonificación y compatibilidad de uso y iii) Defensa Civil, se encuentran separadas y dispersas en diferentes gerencias, haciendo más difícil la coordinación.

En conclusión, de las entrevistas se evidencia la necesidad de optimizar la interacción entre las diversas áreas de la municipalidad vinculadas con la Licencia de Funcionamiento, así como con la operación y seguridad de los establecimientos en el territorio, a fin de aprovechar los recursos disponibles y lograr mejores resultados de sus intervenciones. Es importante mencionar, que la Ley Marco no hace referencia a la coordinación entre áreas ni al modelo de organización a seguir, lo que facilitaría que las municipalidades decidan la organización que mejor se ajusta a sus necesidades[32].

c. INSPECCIONES TÉCNICAS DE DEFENSA CIVIL

La hipótesis de trabajo planteaba que las inspecciones técnicas de Defensa Civil que realizan las municipalidades, no se ajustan a lo dispuesto por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

32 La Ley Marco precisa que administrativamente la oficina de Defensa Civil depende del área que emite la Licencia de Funcionamiento.

> **...las municipalidades, en materia de inspecciones técnicas de Defensa Civil, se ajustan parcialmente a la Ley Marco y el grado de ajuste depende del tipo de inspección.**

El trabajo de campo evidencia que las municipalidades, en materia de inspecciones técnicas de Defensa Civil, se ajustan parcialmente a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y el grado de ajuste depende del tipo de inspección. Por ello, a continuación se presentan los hallazgos, diferenciando entre las inspecciones técnicas Básica ex post, Básica ex ante y de Detalle o Multidisciplinaria.

En primer lugar, las inspecciones técnicas Básica ex post son discrecionales, no se programan ni responden a criterios de riesgo de seguridad.

En segundo lugar, en el caso de las inspecciones ex ante, el levantamiento de las observaciones identificadas retrasa el trámite de licencia.

En tercer lugar, en el caso de las inspecciones de Detalle o Multidisciplinaria, el trámite se ve afectado por la centralización en el nivel regional.

El detalle de los hallazgos se presenta a continuación.

Las ITSDC Básica ex post son discrecionales, no se programan ni responden a criterios de riesgo de seguridad.

La Ley Marco dispone que las inspecciones técnicas Básica ex post se realizan a establecimientos con un área de hasta 100 m^2 y capacidad de almacenamiento no mayor al 30% del área total del local.

En tales casos, la norma establece que es necesario una Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad y dispone que la ITSDC Básica se realiza con posterioridad al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento, de manera aleatoria de acuerdo a los recursos disponibles y priorizando los establecimientos que representen un mayor riesgo de seguridad.

De acuerdo a los entrevistados, la mayoría de Licencias de Funcionamiento corresponde a establecimientos menores a 100 m^2. En general las inspecciones ex post no son una práctica regular en las municipalidades, responden a solicitudes de algún interesado o cuando se requieren para el trámite (ex ante), más no por su iniciativa. Cuando se realizan, no se ha identificado que estas se concentren en establecimientos que representan un mayor riesgo o que obedezcan a algún criterio de priorización.

Las ***municipalidades pequeñas*** generalmente no desarrollan inspecciones técnicas, no cuentan con una oficina responsable o esta sólo se hace cargo de los desastres naturales, y, se comparte inspectores con otros distritos.

En las Municipalidades Distritales de Capachica, Acora y Chucuito en Puno; y Cabana, Cabanillas y Caracoto en Juliaca, no existe una oficina de Defensa Civil en específico y menos un inspector acreditado por el INDECI, sólo se cuenta con secretarios técnicos de comités de Defensa Civil

“Las municipalidades pequeñas generalmente no desarrollan inspecciones técnicas, no cuentan con una oficina responsable (...) y se comparte inspectores con otros distritos.”

> **...en las municipalidades alejadas de la capital, este tipo de inspecciones técnicas son consideradas como un "cachuelo" y en cuanto aparece una oportunidad laboral los inspectores dejan de hacer el trabajo en curso.**

vinculados al tema de desastres naturales. Las Licencias de Funcionamiento se entregan sin una inspección que acredite el certificado de Defensa Civil.

Por ejemplo, en las municipalidades pequeñas de los departamentos de Arequipa y Piura, son los policías municipales quienes "inspeccionan", acompañados de otros funcionarios ediles, para verificar cuestiones básicas "por lo que no se entrega certificado". Otros funcionarios que realizan inspecciones son los responsables de las oficinas de Estudios y Proyectos o de Obras, tal como en Pampa Hermosa y Santo Domingo de Acobamba, Junín.

Los funcionarios atribuyen estas debilidades a deficiencias de personal –sobrecarga laboral y rotación–, a la falta de inspectores técnicos capacitados y/o certificados por INDECI, o a que no están interesados en visitar las localidades. Un caso extremo ocurre en Ucayali, donde hay un solo inspector acreditado para inspecciones técnicas Básica ex ante, en todo el departamento. Respecto a este último punto, en las municipalidades alejadas de la capital, este tipo de inspecciones técnicas son consideradas como un "cachuelo" y en cuanto aparece una oportunidad laboral los inspectores dejan de hacer el trabajo en curso. Por el contrario, en el caso de municipalidades distritales cercanas a otros gobiernos locales más grandes, el incentivo de los inspectores técnicos aumenta porque el volumen de inspecciones incrementa su pago.

Las ***municipalidades grandes y de manera más irregular las medianas*** cuentan con oficinas de Defensa Civil e inspectores capacitados y acreditados por el INDECI. Tal como ocurre en Puno y San Román (Puno); Huancayo (Junín); Piura (Piura); y Huamanga (Ayacucho). En dichos municipios, sí se realizan inspecciones técnicas, aunque no se puede determinar la proporción respecto de las licencias otorgadas. Tampoco se evidencia que utilicen información para priorizar o programar, o que hagan seguimiento a ese trabajo. Un criterio que suele utilizarse es si los establecimientos desarrollan actividades "sensibles a la población", es decir negocios que generan reacciones negativas de los vecinos, tal como informó un funcionario en Piura, pero no se pudo evidenciar si ello obedece a factores de riesgo (establecimientos que realizan actividades inseguras) o a prevenir conflictos con los vecinos (centros educativos).

En este tipo de municipalidades, los inspectores técnicos sí tienen incentivos para realizar su trabajo ya que ganan por "volumen", considerando que el pago para la inspección técnica está incluido en la tasa de licencia y estaría asegurado.

Las inspecciones serían una respuesta a las demandas específicas de los interesados o a la disponibilidad de personal o de recursos presupuestales de la municipalidad, mas no así a estrategias de priorización y aleatoriedad que garanticen su efectividad, tal como señala un inspector téc-

> **Los riesgos para la población aumentan, lo que se agrava si consideramos que las licencias con inspección técnica Básica ex post son las más comunes.**

nico de Ucayali. "La ley de Licencia de Funcionamiento tiene sus pro y contra, en caso de negocios chicos se otorga la licencia automática, pero hay una deficiencia porque se cree que eso es todo, no contemplan la inspección de seguridad, no se capacita al administrado sobre el cumplimiento de medidas de seguridad".

En consecuencia, los riesgos para la población aumentan, lo que se agrava si consideramos que las licencias con inspección técnica Básica ex post son las más comunes.

El levantamiento de las observaciones identificadas en las inspecciones ex ante retrasa el trámite de Licencia de Funcionamiento.

De acuerdo a la Ley Marco, la inspección técnica Básica ex ante es requerida para establecimientos con un área mayor a los 100 m^2 y su pago está incluido en la Licencia de Funcionamiento. La evaluación muestra que una de las principales causas de retraso en la emisión de licencias, es el levantamiento de observaciones que los interesados deben hacer luego de la primera inspección. Si bien el plazo del trámite se suspende al detectarse objeciones durante las inspecciones técnicas de Defensa Civil, en la práctica este proceso dilata el trámite.

Los plazos para las inspecciones técnicas Básica ex ante, se perciben como ajustados para los encargados. Por su parte, los empresarios entrevistados coincidieron en que levantar las observaciones es costoso porque deben hacer

diversas adecuaciones a sus establecimientos, aunque algunos resaltan la utilidad de la inspección.

"Ahí (en las inspecciones técnicas de Defensa Civil) se generan los problemas de demora en los trámites de otorgamiento de la licencia, debido a la realización de más pasos, a veces innecesarios". (Subgerencia de Comercialización de la Municipalidad de Coronel Portillo).

"Las inspecciones técnicas se realizan en el tiempo que nos encargan, (este) no es suficiente, requerimos mayor tiempo... Por ejemplo cuando inspeccionamos a los locales y les damos las observaciones, ellos no tienen dinero para solucionar y se demoran en levantar las observaciones incluso hasta un año". (Secretario Técnico de Defensa Civil de Satipo).

"Se dan casos en donde el administrado solicita ampliación de plazo para levantar las observaciones, hasta 60 días". (Subgerente de Defensa Civil de la Municipalidad de Coronel Portillo).

"Los inspectores vinieron y me dieron advertencias que considero favorables (…) sirven para mejorar la construcción, remodelación y refacción (…) por ejemplo, para que me den la autorización de colocar el agua tuvieron que realizar una evaluación sobre los riesgos". (empresario).

Cuando se realiza la inspección técnica, entre los problemas más comunes figuran los de circulación y señalización insuficiente, cableado eléctrico peligroso, locales que no cuentan con extintores y pozo a tierra. Ello reflejaría que los establecimientos no están preparados para funcionar al momento de iniciar el trámite.

Estos problemas se explicarían en parte porque los establecimientos solicitan la licencia cuando ya están operando y han hecho inversiones y, además, porque, a decir de los inspectores de Defensa Civil, los empresarios llenan el formulario de la Declaración Jurada de Seguridad sin estar plenamente conscientes de su contenido. Por ejemplo, el declarante

afirma contar con extintor, botiquín, cables entubados o empotrados, señalización, sin ser esto necesariamente cierto.

"Los negocios que inician los ciudadanos casi siempre son de prueba y por ello no comunican a la municipalidad, menos tramitan su Licencia de Funcionamiento, hasta que vean si les resulta favorable, si es así continúan con las atenciones al público hasta que la municipalidad puede comunicarles su formalización". Santiago Córdova Quispe, Subgerente de Servicios a la Comunidad de la Municipalidad de Satipo.

La demora en levantar las observaciones por los interesados trae como consecuencia el funcionamiento de establecimientos sin licencia y con riesgos para la población.

El trámite de la Licencia de Funcionamiento se ve afectado con la centralización de las Inspecciones técnicas de Detalle o Multidisciplinaria en el nivel regional.

"la concentración de las inspecciones técnicas(...) en el Gobierno Regional afecta el trámite de la Licencia de Funcionamiento para establecimientos de mayores dimensiones."

De acuerdo a la Ley Marco, los establecimientos con un área mayor a los 500 m^2 requieren de ITSDC de Detalle o Multidisciplinaria expedida por los Gobiernos Regionales, cuyo trámite deberá realizarse previo a la Licencia de Funcionamiento.

A decir de los entrevistados, la concentración de las inspecciones técnicas de Detalle o Multidisciplinaria en el Gobierno Regional[33] afecta el trámite de la Licencia de Funcionamiento para establecimientos de mayores dimensiones. Se perciben como procesos lentos y engorrosos, lo que genera preocupación, considerando que por el dinamismo económico, en ciudades tales como Piura

33 La Ley Marco dispone que la Inspección la realiza el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, sin embargo a nivel departamental la función ha sido transferida a los Gobiernos Regionales, quienes la efectúan.

y Talara, se incrementan las solicitudes para establecimientos de mayor tamaño.

La evaluación muestra que las oficinas están ubicadas en la capital departamental lo que hace difícil el acceso a zonas alejadas, por lo que envían a inspectores una única vez, generando sobrecostos a los interesados y en consecuencia haciendo insuficientes los plazos para obtener el certificado. Esto se observa en Talara, donde se tiene que solicitar y pagar doble inspección técnica si existen observaciones o, en Puno, donde los inspectores no van a zonas alejadas. Asimismo, en Piura las empresas deben realizar su trámite en el Gobierno Regional, con un plazo de 45 a 60 días para resolverlo. No obstante se incluyen actividades que producen retrasos y pueden ser consideradas burocráticas. Por ejemplo, se conforma una Junta Revisora que define a los inspectores responsables de la inspección técnica, de los 52 acreditados en la región. Al conformarse el grupo, el expediente pasa por la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente para la firma, luego de lo cual, finalmente se produciría la inspección técnica, muchas veces al agotarse el plazo.

De otro lado, de acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados, los inspectores desconocen la Ley Marco y su único propósito es que un local cumpla con medidas de seguridad más allá de si será negocio o no. Los entrevistados mencionaron que las inspecciones técnicas de Detalle se han convertido en un trámite bu-

“los inspectores desconocen la Ley Marco y su único propósito es que un local cumpla con medidas de seguridad más allá de si será negocio o no.”

> **...las Oficinas de Defensa Civil tienen como prioridad los temas de riesgos y desastres naturales, antes que las inspecciones técnicas de establecimientos comerciales.**

> **...la zonificación es un instrumento crítico para la gestión del territorio, que trasciende a la Licencia de Funcionamiento y que las municipalidades requieren desarrollar.**

rocrático en parte, también, por la poca coordinación que existe entre el gobierno regional e INDECI en el tema de funcionamiento de establecimientos. Y, porque las Oficinas de Defensa Civil tienen como prioridad los temas de riesgos y desastres naturales, antes que las inspecciones técnicas de establecimientos comerciales.

d. ZONIFICACIÓN

La hipótesis de trabajo era que el grado de avance en materia de zonificación afecta, entre otros aspectos, la emisión de licencias ajustadas a la ley.

A diferencia de lo propuesto en la hipótesis, el trabajo de campo indica que el grado de avance en materia de zonificación no afecta sustancialmente la emisión de licencias ajustadas a la ley. Es decir, si una municipalidad carece de zonificación, puede desarrollar mecanismos alternativos que le permitan cumplirla en parte. No obstante, es un instrumento crítico para la gestión del territorio, que trasciende a la Licencia de Funcionamiento y que las municipalidades requieren desarrollar. A continuación, presentamos el detalle del hallazgo en este campo.

El grado de avance en materia de zonificación y compatibilidad de uso no afecta sustancialmente la capacidad de la municipalidad para adecuarse en parte a la ley.

Contrario a la hipótesis original, de contar o no con zonificación, ello no afecta

sustancialmente la capacidad municipal de ajustarse a la norma establecida. De hecho, de acuerdo a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, la zonificación y compatibilidad de uso constituyen la evaluación que realiza la municipalidad con el fin de verificar si el tipo de actividad económica, resulta o no compatible con la categorización del espacio geográfico establecido en la zonificación vigente. La tasa del trámite incluirá dicha evaluación, así como la Inspección Técnica Básica. En tal sentido, la compatibilidad de uso no es un trámite adicional que el administrado realiza sino una evaluación que la municipalidad debe hacer con los recursos disponibles.

“la compatibilidad de uso no es un trámite adicional que el administrado debe realizar sino una evaluación que la municipalidad debe hacer con los recursos que tenga disponibles.”

Respecto a este tema, los hallazgos también reflejan diferencias entre municipalidades. Por ejemplo en Piura, mientras la capital del departamento cuenta con zonificación (incluyendo al distrito de Castilla), las otras seis municipalidades que formaron parte de la ERC 2011, no cuentan con este instrumento.

En general, ***las municipalidades pequeñas*** carecen de catastro o tienen mapas que COFOPRI o PETT hicieron y ya están desactualizados. Tampoco cuentan con planos de zonificación o sólo tienen zonificadas algunas avenidas y vías principales.

De la información complementaria recogida en el trabajo de campo, sólo una de cada 10 municipalidades cuenta con dicho instrumento, disponible en la puerta principal de la sede del gobierno

> **“Las Municipalidades medianas, si bien no cuentan mayoritariamente con este instrumento (el plano de zonificación), se vienen preocupando por desarrollarlo.”**

local o en las oficinas de Obras, Rentas o Catastro. Que las municipalidades pequeñas carezcan de zonificación no es el factor que condiciona su capacidad de ajustarse o no a la Ley Marco, sino que refleja la precariedad institucional con la que operan y la poca relevancia que el trámite tiene para sus localidades. Ello no sería un impedimento para adecuarse a la norma, al menos a nivel de requisitos, trámites y plazos, considerando que las licencias se emiten sin evaluar este tema para comercios menores (pequeños restaurantes, farmacias o bodegas). Por ejemplo, en algunos distritos de Piura, tales como La Arena, Tambo Grande y Talara, en reemplazo de la zonificación se cuenta con un plano de calles de la ciudad y el “inspector de control urbano” analiza si determinada zona es compatible con el uso que se le quiere dar. Otro ejemplo es la Municipalidad de Chaviña, en Lucanas, Ayacucho, que no cuenta con un plano de la ciudad, ya que son tan pocas las edificaciones y menos los comercios, que la ubicación depende de la iniciativa de los empresarios.

En el caso de las ***municipalidades medianas***, si bien no cuentan mayoritariamente con este instrumento se preocupan por desarrollarlo. Es el caso de la Municipalidad de Irazola, que no tiene un plano de zonificación aprobado, pero se encuentra elaborando el Plan Director de Desarrollo Urbano 2010-2016, en cuyo diseño se ha programado enlazar a la zonificación con la compatibilidad de uso. En estos casos, las municipalidades hacen

esfuerzos para adecuarse a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, contando con planos y guías de calles, que no necesariamente son *stricto sensu* planos de zonificación.

Las ***municipalidades grandes*** sí tienen zonificación aprobada o en vías de aprobación por Ordenanza Municipal. Muchas de ellas están publicadas en la página web respectiva y dan facilidades de acceso a los usuarios visibilizándolas en diversas oficinas de la institución, lo que coadyuva a la emisión de Licencias de Funcionamiento ajustadas a ley. Por ejemplo, la Municipalidad de Arequipa tiene un sistema catastral de toda la ciudad y un Plan Director de Desarrollo Urbano aprobado, donde se organizan aspectos territoriales como la no intervención en campiña, restricciones en el área del Centro Histórico y la zonificación territorial. La Municipalidad de Huamanga también cuenta con zonificación que prevé una calificación especial para el Centro Histórico.

“Las Municipalidades grandes sí tienen zonificación aprobada o en vías de aprobación por Ordenanza Municipal.”

Asimismo, las Municipalidades de Huancayo, Puno y Piura cuentan con zonificación e incluso hay gobiernos locales que desarrollan procesos de actualización para identificar nuevas zonas por crecimiento urbano, como el caso de Coronel Portillo.

De las entrevistas se deprende, en casi todos los casos, la preocupación de funcionarios, empresarios y vecinos por el crecimiento desordenado de las

> **Si bien no contar con un Plano de Zonificación no limita la capacidad de la municipalidad para adecuarse a la Ley Marco, sí afectaría su capacidad de organizar el territorio de manera legítima...**

ciudades. La percepción general es que la zonificación muchas veces no es respetada porque la municipalidad permite que se instalen negocios que no corresponden, se otorgan licencias para giros no compatibles con el índice de usos o estos se cambian para permitir instalarse a otros.

O, porque los empresarios no respetan el giro para la que fue otorgada la licencia y agregan otras actividades. Por ejemplo, en una licencia para restaurante, el propietario incorpora un bar o discoteca.

> ***"Como dicen a interés de los que construyen y de los que tienen dinero, sin importarles si de verdad está en el Plan Urbano, aunque existe una zona llamada Parque Industrial, pero si no es compatible buscan justificar para que se construya, tal como ocurrió con algunos centros comerciales e instituciones educativas privadas que traen controversias entre la municipalidad y los dueños-conductores del establecimiento comercial, que sin estar prevista en el Plan Urbano se construyeron a pesar del reparo de los vecinos". (Vecino de Junín).***

Se percibe la preocupación porque no se organiza el territorio considerando riesgos naturales. Tal es el caso de la provincia Padre Abad que, en su Plan de Desarrollo Urbano 2008-2018, permitió la instalación del Asentamiento Humano 23 de Marzo en una zona de alto riesgo, donde cayó un huayco y todas las casas se destruyeron. En conclusión, si bien contar con un Plan de Zonificación no limita la capacidad de la municipalidad para adecuarse a la Ley Marco, sí afectaría su capacidad de organizar el territorio de manera legítima, situación que va más allá de la licencia y se vincula con la gestión del territorio.

Quizá una municipalidad se ajuste en parte a la Ley Marco, sin contar en estricto con un plano de zonificación, mas no es posible que gestione el territorio adecuadamente si carece de este.

> **“...las municipalidades carecen de capacidad e incentivos para realizar fiscalizaciones eficaces.”**

e. FISCALIZACIÓN

La hipótesis de trabajo era que las municipalidades realizaban una limitada/nula fiscalización. Esto partió del Estudio Exploratorio donde se concluye, a partir de entrevistas con expertos, empresarios privados y funcionarios municipales, que dicha capacidad es muy baja.

Esta conclusión fue verificada en el trabajo de campo, donde se refleja que las municipalidades carecen de capacidad e incentivos para realizar fiscalizaciones eficaces. El detalle del hallazgo se presenta a continuación.

Las municipalidades realizan una limitada fiscalización.

Si bien se perciben diferencias, en la mayoría de casos las municipalidades carecen de capacidad institucional y de incentivos para realizar fiscalizaciones.

Las municipalidades con menor población no hacen fiscalización alguna, mientras que las medianas y grandes sí, aunque de manera discrecional, en desorden y sin programación, lo que generaría poca efectividad. Más aún, según los entrevistados, los gobiernos locales no tienen incentivos

> **Son pocos los concejos que tienen una agenda de fiscalización y una organización diseñada para cumplir esta función.**

para fiscalizar "*porque todos se conocen y son vecinos*".

Son pocos los concejos que tienen una agenda de fiscalización y una organización diseñada para cumplir esta función. Es el caso de la Municipalidad Provincial de Puno que cuenta con cuatro fiscalizadores-notificadores que se distribuyen en cuatro zonas de la ciudad y realizan tres tipos de fiscalización: la primera, para los negocios que solicitaron Licencias de Funcionamiento; la segunda, se concentra en los negocios que no cuentan con licencias (a quienes se visita, invoca y notifica para que se formalicen); y la tercera, a través de comités multisectoriales para fiscalizar junto a otras instituciones, con un cronograma de visitas escalonadas y por temas estratégicos (instituciones educativas, salubridad, restaurantes, locutorios, mercados).

Asimismo, la Municipalidad de Coronel Portillo cuenta con una estrategia de fiscalización, que se caracteriza por dos tipos de acciones: i) fiscalización rutinaria a todos los establecimientos para velar por el cumplimiento de las normas de seguridad de Defensa Civil y ii) fiscalización posterior, para lo cual, vía una ordenanza, se conforma un equipo que evita la comisión de irregularidades. En este caso, se trabaja con INDECI, Fiscalía, Policía Nacional del Perú, Serenazgo y Policía Municipal.

En la mayoría de casos, la fiscalización se encarga a la oficina de Rentas o la Policía Municipal y los operativos se planifican

semanal o mensualmente. Las áreas que trabajan en el tema no coordinan y no existen criterios o parámetros a seguir, ni vinculación con la Licencia de Funcionamiento. Ello se presta a malas prácticas de fiscalización. Por ejemplo, empresas a las que "se les cae siempre" o a las que no se fiscaliza por ser "amigas" de alguna autoridad municipal.

"La fiscalización es casi nula, hay corrupción entre fiscalización e inspección, los administrados no cumplen, prevalece el amiguismo, el compadrazgo, eso desautoriza y ya no existe una verdadera fiscalización; se cierran y luego se reabren los locales". (Representante de gremio en Ucayali).

Según los entrevistados, la fiscalización es insuficiente porque las municipalidades tienen un número limitado de fiscalizadores con poca capacidad y conocimiento.

Algunos empresarios comentaron que a diferencia de los inspectores técnicos que saben de temas de seguridad, los fiscalizadores municipales carecen de conocimiento mínimo. La experiencia parece ser un tema importante. En la Municipalidad de El Tambo, el promedio de edad de los fiscalizadores es entre 44 y 48 años "*Porque la edad promedio mayor a 40 años es muy importante para imponer respeto, en cambio los jóvenes no inspiran respeto*", menciona un funcionario edilicio.

"...a diferencia de los inspectores técnicos que saben de temas de seguridad, los fiscalizadores municipales carecen de conocimiento mínimo."

La mayoría de veces, las fiscalizaciones se originan por denuncias de los vecinos, debido a ruidos molestos. Ello pondrá al descubierto rubros sin licencia, tales como bares o discotecas. En estos casos las municipalidades reaccionan y acuden

> **“Otro problema que (...) desincentiva la fiscalización es la poca efectividad de las sanciones impuestas, debido a la interposición de Acciones de Amparo...”**

acompañados del Servicio del Serenazgo o la Fiscalía. Así confirma un funcionario de la Municipalidad Provincial de Satipo: “Salimos a fiscalizar cuando hay protesta o queja de algún vecino, vamos en conjunto a intervenir, pero no lo hacemos normalmente a falta de más fiscalizadores”.

Otro problema que enfrentan las municipalidades y que desincentiva la fiscalización es la poca efectividad de las sanciones impuestas, debido a la interposición de Acciones de Amparo, ante el Poder Judicial.

Por ejemplo, en Piura uno de los entrevistados recordó que hacía algunos años la municipalidad clausuró locales de embarque y desembarque de pasajeros, pero poco después se interpuso una acción ante el Poder Judicial que permitió reabrirlos. Tras un proceso largo, la autoridad judicial se pronunció a favor de cerrarlos. En Arequipa, el responsable de fiscalización indicó que en el caso de cierres de local, las acciones judiciales impiden o truncan dicha labor, causando incluso conflicto con los vecinos. Con la salvedad, agregó, que *“en los locales, alrededor del Poder Judicial, no prosperaron las Acciones de Amparo y se cerraron definitivamente”*.

La posibilidad de objetar acciones municipales en la instancia jurisdiccional se incrementa por el desconocimiento de sus funcionarios, empleados y servidores, respecto al procedimiento administrativo general y el debido proceso. Asimismo, por la inexistencia de documentos de gestión,

tales como el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas Municipales - RASA que regula los procedimientos sancionadores a nivel municipal y por el desconocimiento de jueces y vocales del derecho administrativo municipal. Las Municipalidades de Huancayo y El Tambo, Junín, están elaborando el RASA a fin de fortalecer su capacidad fiscalizadora.

Sin embargo, se han identificado ejemplos donde la fiscalización ha sido un incentivo para que los empresarios tramiten su licencia. Por ejemplo, un grupo de bares en la zona Malvinas, (Aguaytía) fue fiscalizado y se le impuso fuertes multas por no tener Licencia de Funcionamiento; inmediatamente, los dueños de estos negocios, se agruparon y pagaron sus derechos para el trámite respectivo.

En conclusión, las municipalidades carecen de capacidad e incentivos para realizar fiscalizaciones eficaces.

En líneas generales, en la ERC se verificaron las hipótesis de trabajo propuestas. Asimismo, se evidenciaron diferencias en los hallazgos respecto al tipo de municipalidad, de acuerdo a los criterios mencionados, vinculados al tamaño de población, preeminencia rural o urbana, capacidad institucional y dinamismo económico. Del mismo modo que en la adecuación del trámite municipal a la Ley Marco, inspecciones técnicas y zonificación.

“...se han identificado ejemplos donde la fiscalización ha sido un incentivo para que los empresarios tramiten su licencia.”

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación presentamos las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan del Estudio Exploratorio y de los resultados de las entrevistas a profundidad e información complementaria recogida durante la Evaluación Rápida de Campo.

CONCLUSIONES

En el marco del estudio se plantean las siguientes conclusiones:

1. La Constitución Política reconoce derechos al empresario, la empresa y la actividad empresarial que garantizan su actuación frente a la intervención del Estado y de otras personas. No obstante, tales derechos o libertades no son absolutos o ilimitados. El Estado interviene estableciendo límites o condiciones, en busca de un "equilibrio garantista".

2. La Licencia Municipal de Funcionamiento constituye un ejemplo de limitación y condicionalidad a los derechos y libertades empresariales, ya que es un requisito previo que una empresa o persona debe cumplir antes de abrir un establecimiento, para hacer efectivos la zonificación y los estándares de seguridad en Defensa Civil.

3. En general, los países imponen restricciones a la apertura de empresas; por ejemplo, México y Panamá, se encuentran entre los mejores calificados en la región por el Ranking *Doing Business* que elabora la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, y contempla 6 pasos para la apertura de un negocio, entre ellos la licencia municipal o un instrumento equivalente.

4. La Licencia de Funcionamiento es percibida y valorada como un trámite vinculado principalmente con el ordenamiento de los

> **...la licencia tiene una utilidad económica para los empresarios, pues es un requisito que otras entidades solicitan para otorgar financiamiento u oportunidades de negocio...**

negocios, respecto del uso del territorio, antes que con el desarrollo económico. La vinculación está en línea con la racionalidad que justifica la regulación de la apertura de establecimientos a fin de reducir externalidades y prevenir supuestos de saturación del uso del espacio.

Las actuales acciones de simplificación de la Licencia de Funcionamiento que impulsan las municipalidades no están asociadas a políticas de promoción del desarrollo económico.

Se ha identificado que la licencia tiene una utilidad económica para los empresarios, pues es un requisito que otras entidades solicitan para otorgar financiamiento u oportunidades de negocio, lo cual abre la posibilidad para acciones que promuevan su trámite en asociación con entidades financieras o empresas específicas.

5. En forma progresiva, las municipalidades se adhieren a lo dispuesto en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Del estudio, se puede concluir que se trata de una regulación útil, aunque el proceso de adecuación es irregular, notándose diferencias por tipo de gobierno local.

> **la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (...) se trata de una regulación útil, aunque el proceso de adecuación es irregular...**

- ***Las municipalidades pequeñas*** conocen muy poco la ley, no se adecuan a sus disposiciones o lo hacen en forma preliminar. Ello se refleja en pocos mecanismos de provisión de información, carencia de plano de zonificación, solicitud de requisitos innecesarios, tales como autoavalúo, certificado de compatibilidad de uso e Impuesto Predial.

- ***Las municipalidades medianas*** presentan avances irregulares. Tienen mayor conocimiento de la ley, cuentan con ventanillas y personas asignadas a dar información, aunque sin suficiente material

informativo y plano de zonificación disponibles. Aún solicitan requisitos adicionales, tales como contrato de alquiler, autoavalúo e incluso el certificado de zonificación y compatibilidad de uso.

- ***Las municipalidades grandes*** se adecuan a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento o están haciéndolo. La gran mayoría cuenta con oficinas o funcionarios responsables de dar orientación, cumple con los requisitos, tiene plano de zonificación disponible, la vigencia de la licencia es indefinida y los plazos del trámite son menores o iguales a 15 días. No obstante, se presentan matices en el tratamiento de las inspecciones técnicas de Defensa Civil y el pago diferenciado por giros, y excepcionalmente requisitos adicionales.

  La coordinación entre áreas o dependencias vinculadas con el trámite de la Licencia de Funcionamiento es poco óptima en todas las municipalidades.

6. El Programa de Modernización Municipal marca un hito en el proceso de adecuación de las municipalidades a la ley pues genera incentivos para la reforma. Sobre todo, se ha notado su importancia en el caso de las municipalidades medianas, lo que explicaría por qué han sido incluidas en las metas vinculadas con la Licencia de Funcionamiento.

7. Las inspecciones técnicas de Defensa Civil que realizan las municipalidades se ajustan parcialmente a lo dispuesto por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. El estudio evidencia que ello depende de su tipo: Básica ex post, Básica ex ante y de Detalle o Multidisciplinaria.

“El Programa de Modernización Municipal marca un hito en el proceso de adecuación de las municipalidades a la ley pues genera incentivos para la reforma.”

“Las inspecciones técnicas de Defensa Civil que realizan las municipalidades se ajustan parcialmente a lo dispuesto por la Ley Marco (...) ello depende del tipo de inspección...”

- Las inspecciones técnicas Básica ex post son discrecionales, no se programan ni responden a criterios de riesgo de seguridad.
- Las inspecciones técnicas Básica ex ante retrasan el trámite de licencia por el levantamiento de las observaciones identificadas.
- Las Inspecciones técnicas de Detalle o Multidisciplinaria se ven afectadas por la centralización en el nivel regional.

8. El grado de avance en materia de zonificación no afecta la capacidad de la municipalidad para adecuarse en parte a la Ley Marco, a nivel de requisitos, plazos y trámites. A diferencia de lo propuesto en la hipótesis, el trabajo de campo refleja que el grado de avance no es una limitación sustantiva, ya que si un gobierno local carece de zonificación, puede desarrollar mecanismos alternativos que le permitan contar con esta información para realizar el trámite.

   No obstante, la zonificación es un instrumento de ordenamiento del territorio y por ende es una herramienta esencial para la gestión municipal. La regulación de la apertura de negocios se justifica para reducir externalidades y asegurar un adecuado uso del espacio, por lo que su carencia limita el ejercicio de esa función.

   De los hallazgos se desprende la posibilidad que una municipalidad se ajuste en parte a la Ley Marco, sin contar *stricto sensu* con un plano de zonificación, mas no será posible que gestione el territorio en forma adecuada si carece de ese instrumento.

9. Las municipalidades realizan una limitada o nula fiscalización pese a ser una función de oficio. Respecto a este punto, el Estudio Exploratorio concluye que la capacidad de fiscalización municipal es muy baja.

En el mismo sentido, en el trabajo de campo de la ERC 2011, se refleja que las municipalidades carecen de capacidad e incentivos para realizar fiscalizaciones eficaces pues no cuentan con equipos ni sistemas de información apropiados. Respecto a los incentivos, se presentan tensiones entre intereses políticos de las autoridades, vecinos y empresarios, así como desincentivos cuando interviene el Poder Judicial.

“...la fiscalización es uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para cumplir su rol regulador.”

10. Es importante tener presente que la fiscalización es uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para cumplir su rol regulador. Reforzar dichas acciones (normas, autorizaciones), mas no las de fiscalización, es un enfoque parcial y podría llevar a crear trámites innecesarios, no porque carezcan de un fin superior, sino porque el Estado no es capaz de hacerlos exigibles.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones generales

1. Incorporar en los enfoques de simplificación del trámite de licencia, la revisión y perfeccionamiento del TUPA y de los procesos de zonificación, inspecciones técnicas en Defensa Civil y fiscalización. Las plataformas de trámite virtual deben coadyuvar a agilizarlos y facilitar la función municipal en estos tres procesos descritos.

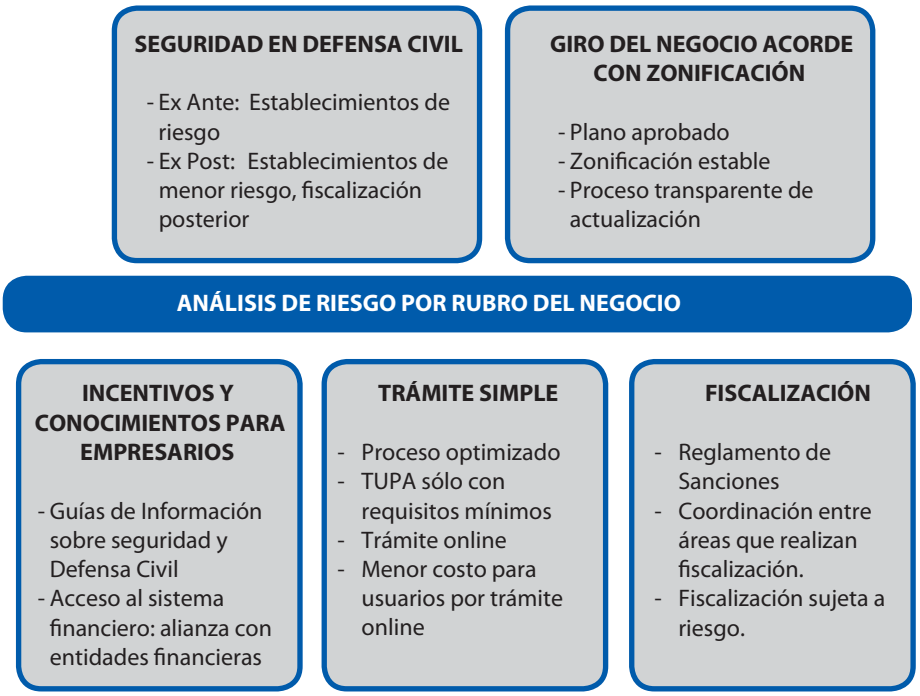
   El uso de herramientas de gobierno electrónico puede constituir un mecanismo rápido de simplificación de trámites, para:

   a. Digitalizar e incluir el catastro, zonificación y parámetros urbanísticos en los sistemas informáticos, permitiendo un modo ampliado de consulta para los administrados.

   b. Crear formularios virtuales del trámite.

c. Establecer una herramienta o sistema transaccional, a través de la cual el ciudadano pueda realizar el trámite a través de Internet.

2. Desarrollar un modelo de reforma de la Licencia de Funcionamiento, que tenga entre sus objetivos centrales el respeto a la zonificación y la seguridad en Defensa Civil. Este modelo podría incluir los siguientes procedimientos a nivel municipal:



Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización y USAID I Facilitando Comercio.

3. Desarrollar programas de reforma del trámite de Licencia de Funcionamiento que diferencien entre tipos de municipalidades, ya que no todas presentan la misma capacidad institucional y problemas, ni la demanda desde el sector privado que aproveche sus resultados.

En la sostenibilidad, impulso e implementación de las reformas, resulta importante combinar la demanda de los ciudadanos y la capacidad municipal. Asimismo,

las municipalidades más grandes se convierten en referentes a seguir por las distritales, generando incentivos en este nivel.

Por ello se propone las siguientes acciones:

- **En municipalidades grandes:** revisión del proceso de zonificación, implementación de plataformas de trámite y de gestión interna virtual, perfeccionamiento de la labor de fiscalización, desarrollo de materiales de información para empresarios y campañas de formalización.
- **En municipalidades medianas:** revisión del trámite de licencia (TUPA, procesos y costos) e integración de procesos clave (inspección y fiscalización), desarrollo de materiales de información para empresarios y campañas de formalización.
- **En municipalidades pequeñas:** revisión del trámite de licencia a nivel de cumplimiento de la Ley Marco, sobre todo de requisitos e inspección de Defensa Civil.

4. El trámite de Licencia de Funcionamiento, además de ser una herramienta que contribuye a procesos de ordenamiento territorial, debe considerarse como un instrumento complementario o que forma parte de las estrategias de desarrollo económico de los territorios que abarcan los municipios, puesto que contribuye a la formalización y ordenamiento de los negocios.

Recomendaciones por actor

Presidencia del Consejo de Ministros, Gobiernos Regionales, Locales y Agencias de Cooperación

1. Desarrollar y poner a disposición de las municipalidades un aplicativo informático para la gestión de la Licencia de Funcionamiento, no únicamente del trámite

sino para el análisis de la información, así como para la programación de inspecciones técnicas y fiscalizaciones. De preferencia, implementar la plataforma en municipalidades grandes hasta su perfeccionamiento.

2. Reforzar el carácter permanente o de largo plazo de la zonificación. Sería recomendable eliminar los cambios específicos (por pedido de un particular, para un inmueble específico) y establecer un proceso de consulta para el cambio de zonificación o índice de uso de suelos, el cual debería ser muy transparente y debidamente difundido. En forma complementaria debería requerirse estudios de impacto ambiental, de uso de suelos, de tráfico y de afluencia de personas.
3. Proveer a las municipalidades grandes de instrumentos que reduzcan los costos de la elaboración de planes de desarrollo urbano y zonificación, así como de orientación respecto de procedimientos transparentes para su actualización.
4. Desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades municipales para la gestión del ordenamiento de los negocios en el territorio y la simplificación del trámite de licencia, focalizando los esfuerzos en las municipalidades grandes y medianas.
5. Desarrollar normativa para permitir que la inspección de Defensa Civil se realice con base en la identificación de riesgos, según rubros de negocios y no sólo por el tamaño del establecimiento, mejorando y reduciendo la discrecionalidad en la focalización de las inspecciones y las fiscalizaciones posteriores.
6. Desarrollar guías que orienten a los empresarios sobre qué normas técnicas cumplir, por qué cumplirlos y cuánto cuestan.
7. Desconcentrar el trámite de inspecciones técnicas de Detalle y Multidisciplinaria del nivel regional, que coadyuve a agilizarlas. Cabe mencionar que estas son realizadas vía inspectores acreditados por INDECI,

por lo cual de inmediato se podría establecer que el tema sea visto por las municipalidades y ya no por los gobiernos regionales, recurriendo siempre a inspectores acreditados. Una opción posterior podría ser la generación de servicios privados de inspección[34].

8. Prestar asistencia técnica a las municipalidades grandes y medianas, para optimizar la labor de supervisión y fiscalización a través de la coordinación entre sus propias áreas y el uso de sistemas de información.

Gobiernos Locales

1. Contar con zonificación y un procedimiento transparente para su actualización. Lo primero no sólo es importante en el trámite de Licencia de Funcionamiento, sino para ordenar el crecimiento de las ciudades. De ahí la urgencia que los gobiernos locales cuenten con dicho instrumento. Las municipalidades grandes deben dar prioridad a este proceso y a la estabilidad de la zonificación que establezcan.
2. Optimizar la labor de supervisión y fiscalización en las municipalidades grandes, medianas y pequeñas, coordinando con las áreas vinculadas al trámite de la Licencia de Funcionamiento (oficina responsable de Licencias, Inspecciones Técnicas y Fiscalización). Asimismo, facilitar el flujo de información entre las dependencias aludidas en el proceso.
3. Desarrollar el Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas Municipales - RASA y planes de fiscalización, capacitación y de procesos que integren las diversas fiscalizaciones, en el caso de municipalidades grandes.
4. Establecer alianzas estratégicas con entidades financieras y empresas con fuerte capacidad de

34 USAID | Facilitando Comercio desarrolló en el 2011 el Estudio "Análisis de la viabilidad de la participación de instituciones privadas en la certificación del cumplimiento de condiciones de seguridad en Defensa Civil, como parte de la evaluación para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento", en que se profundiza sobre el tema.

contratación de bienes y servicios, para promover la formalización empresarial.

5. Revisar que el TUPA, el proceso interno y los costos se ajusten a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el caso de municipalidades pequeñas.

Congreso de la República, Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas

1. Reforzar los incentivos junto a las iniciativas legales. Si bien se reconoce que la Ley Marco es un avance al estandarizar un procedimiento que era regulado por las municipalidades de manera desordenada, en el trabajo de campo se evidencia que el Programa de Modernización Municipal ha constituido un incentivo clave para que los gobiernos locales se adecuen a la nueva ley.

   Incentivos similares, orientados a resultados, podrían utilizarse para fomentar que las municipalidades cuenten con zonificación, cumplan con la labor de inspecciones a través de equipos y planes de fiscalización.

2. El Programa de Modernización Municipal podría complementarse con la evaluación periódica de las

municipalidades en función de distintos indicadores, de tal manera que éstas sepan en qué aspectos deben mejorar la gestión. En el mismo sentido, USAID/Perú ProDescentralización ha desarrollado el "Barómetro de Gobernabilidad", instrumento que provee información acerca de la gestión institucional de un gobierno local o regional y de la situación socioeconómica de sus respectivas jurisdicciones, con la finalidad de orientar los esfuerzos institucionales de mejora y modernización de la gestión pública descentralizada.

Ministerio de la Producción, demás Ministerios productivos y Agencia de Cooperación

1. Colaborar con los gobiernos locales en el diseño de estrategias y proyectos de desarrollo productivo, que partan de la función de promoción del desarrollo económico que corresponde a las municipalidades. Incorporar la simplificación administrativa con temas vinculados a proveer información para la toma de decisiones de los empresarios, asistencia técnica e inversión en infraestructura e innovación.

2. Compartir con los gobiernos locales qué tipo de proyectos de desarrollo económico local han demostrado ser eficaces y cuáles no. Ello podría ser útil para ayudarlos a tomar decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade, Raúl; Jaramillo, Miguel; Soto, Jessica.
Reformas de simplificación de trámites en América Latina: hacia una nueva generación de reformas de simplificación de trámites.

Banco Mundial,
Doing Business 2011.

De Soto, Hernando.
El Otro Sendero. Edic. 1987

Defensoría del Pueblo
Informe Defensorlal N° 133 ¿Uso y abuso de la Autonomía Municipal? Febrero 2008.

IFC, The World Bank,
Policy Framework Paper on Business Licensing Reform and Simplification 2009.

INDECOPI,
Eliminación de Barreras Burocrática. Boletín Semestral 2010.

INDECI - PNUD.
Programa de Ciudades Sostenibles.

INEI
Fuente Directorio Nacional de Municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados 2010.

Herrera, Pedro & Francke, Pedro.
Análisis de la eficiencia del Gasto Municipal y de sus determinantes.

Parkin, Michael.
Microeconomía, Pearson Education. México, 2001.

NORMAS

Constitución Política del Perú, 2003.

Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, 2003.

Ley N° 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, 2007.

Ley N° 29060 - Ley del Silencio Administrativo, 2007.

Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007.

Decreto Supremo N° 066-2007-PCM
Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil.

Decreto Supremo N° 018-2009-PRODUCE
Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

ANEXO I

MIEMBROS DEL COMITÉ CONSULTIVO Y EQUIPO RESPONSABLE ERC 2011

Comité Consultivo

Como parte de la investigación, los proyectos USAID/ Facilitando Comercio y USAID/Perú ProDescentralización convocaron a representantes de distintas instituciones del sector público y privado, a conformar un Comité Consultivo para enriquecer el diseño, análisis, así como las conclusiones y recomendaciones tanto del Estudio Exploratorio como de la Evaluación Rápida de Campo. Este Comité se reunió entre los meses de octubre de 2010 y julio de 2011, y estuvo conformado por:

Luis Matos
Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

Lilyan Pérez
Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

Nilda Rojas
Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

Ruth Jerónimo
Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

Julio Cárdenas
Ministerio de la Producción

Gina Medrano
Consejo Nacional de la Competitividad – Ministerio de Economía y Finanzas

Sofía Ugaz
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI

Brenda Sparrow
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI

Rodrigo Calderón
Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú - INDECI

Eugenia Fernán-Zegarra
Defensoría del Pueblo

Eduardo Barzola
Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE

Mónica Watson
Perú Cámaras

Cecilia Pilares
Perú Cámaras

Javier Dávila
Sociedad Nacional de Industrias

Manuel Quindimil
Cámara de Comercio Americana del Perú – AMCHAM

Alexander Müller
Cámara de Comercio Americana del Perú – AMCHAM

Gabriel Aguirre
Cámara de Comercio Americana del Perú – AMCHAM

Álvaro Quijandría
International Finance Corporation - IFC, Banco Mundial

Ursula Blotte
International Finance Corporation - IFC, Banco Mundial

Ximena Zavala
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP

Lubinda Velásquez
Consultora Independiente

Frederic Andía
Programa de Desarrollo Alternativo - PDA

Sobeida Gonzáles
USAID/Perú

Eduardo Albareda
USAID/Perú

Los proyectos USAID|Facilitando Comercio y USAID/Perú ProDescentralización agradecen a cada uno de los miembros de dicho comité por su participación y aportes invalorables.

Equipo Técnico Responsable

- **Estudio Exploratorio – USAID/Facilitando Comercio**
  Elena Conterno – Jefa de Proyecto
  Rocío Castillo – Líder del Componente de Simplificación Administrativa
  Juan José Martínez - Consultor

- **Evaluación Rápida de Campo – USAID/Perú ProDescentralización**
  Thomas Reilly – Jefe de Proyecto
  Violeta Bermúdez – Directora Adjunta
  Elena Alvites – Coordinadora de Políticas Públicas
  Cinthya Tello – Analista de Políticas Públicas
  Sandra Doig - Consultora

Evaluadores de Campo

La evaluación rápida de campo se realizó en seis departamentos del Perú y en cada uno de ellos se contó con un/a evaluador/a de campo:

Departamentos	Evaluadores
Arequipa	Javier Molina Luján
Ayacucho	Walter Alonso Garmendia Sánchez
Junín	Máximo Ismael Samaniego Garay
Piura	Segundo Andrés Vera Córdova
Puno	Paul Chata
Ucayali	Sonia Ríos – Coronel Portillo Guillermo Chirinos – Padre Abad

ANEXO II

VISITAS DE CAMPO PARA ELABORAR EL ESTUDIO EXPLORATORIO

- Municipalidad de Comas
  Funcionarios entrevistados de las áreas de Licencias, Fiscalización y Defensa Civil.

- Municipalidad de Puente Piedra
  Funcionarios entrevistados de la Subgerencia de Atención al Ciudadano, Subgerencia de Inspecciones y Defensa Civil.

- Municipalidad de Los Olivos
  Funcionarios entrevistados de la Gerencia de Rentas, Subgerencia de Licencias y Defensa Civil.

- Municipalidad de La Victoria
  Funcionarios entrevistados de la Gerencia de Desarrollo Económico, Subgerencia de Comercialización, Gerencia de Desarrollo Urbano, Subgerencia de Inspecciones y Control de Sanciones y Defensa Civil.

- Municipalidad de Lima Metropolitana
  Funcionarios entrevistados de la Subgerencia de Autorizaciones Comerciales, Gerencia de Fiscalización y Control y Defensa Civil.

- Municipalidad de San Isidro
  Funcionarios entrevistados de la Subgerencia de Licencias, Subgerencia de Inspecciones y Defensa Civil.

- Municipalidad de Miraflores
  Funcionarios entrevistados de la Subgerencia de Racionalización, Subgerencia de Fiscalización y Control.

- Municipalidad de Chiclayo
  Funcionarios entrevistados de las áreas de Licencias y Autorizaciones, Gerencia de Urbanismo y Subgerencia de Defensa Civil.

- Municipalidad de Huancayo
  Funcionarios entrevistados de la Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo, Defensa Civil y Policía Municipal.

ANEXO III

GUÍAS DE ENTREVISTAS PARA EL LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN ESTUDIO EXPLORATORIO

A. DIRIGIDO A EMPRESARIOS Y SOCIOS DE LA CÁMARA DE COMERCIO

Cuestionario de preguntas sobre el procedimiento de Licencias de Funcionamiento, dirigido a los empresarios de las Cámaras de Comercio del Perú

Información del encuestado

Departamento y Provincia:

.....

Giro del negocio:

.....

Desde cuándo cuenta con Licencia de Funcionamiento: .....

.....

Es una MYPE: ☐ Sí ☐ No

Ámbito de actividades: ☐ Urbano ☐ Rural

1. ¿Cree que le exigieron demasiados requisitos para obtener la Licencia de Funcionamiento? ¿Podría indicar qué requisitos le parecen excesivos?

   .....

   .....

2. ¿Le solicitaron realizar algún trámite previo como requisito para el trámite de la Licencia de Funcionamiento? (mencionar: ¿cuáles fueron?, ¿cuánto costó? y ¿en qué tiempo le entregaron los resultados?

   .....

   .....

3. ¿Le entregaron la Licencia de Funcionamiento dentro de los 15 días hábiles de iniciado el trámite como estipula la ley? ¿Cuánto duró el trámite en la práctica?

.....

.....

4. ¿Cuál fue el costo del trámite de la Licencia Municipal de Funcionamiento? ¿Hizo un solo pago?

.....

.....

5. ¿Está establecida la zonificación en su distrito? ¿Tuvo acceso al plano de zonificación? ¿Cree usted que la zonificación se está respetando? Explique su respuesta.

.....

.....

6. ¿Ha habido cambios recientes en la zonificación de su distrito? ¿Qué sucede con los negocios que ya no son compatibles con la nueva zonificación? ¿Son clausurados por la municipalidad? ¿Tienen algún plazo para adecuarse? Explique su respuesta.

.....

.....

7. ¿Su establecimiento fue inspeccionado por Defensa Civil durante el trámite de la Licencia de Funcionamiento? ¿Cree que estas Inspecciones Técnicas son transparentes? ¿Cree que toman demasiado tiempo? ¿El cobro estuvo incluido en el trámite de licencia o fue un costo aparte? Explique su respuesta.

.....

.....

8. ¿Cree que estas inspecciones son necesarias?, ¿considera que son excesivas?, los inspectores técnicos ¿son susceptibles a sobornos?, ¿qué opina de un certificado automático al finalizar la inspección?

.....

.....

9. ¿Sabe usted si hay negocios que estén operando sin Licencia de Funcionamiento en su localidad?, ¿muchos?, ¿pocos?

.....
.....

10. ¿Es común que la municipalidad realice acciones de fiscalización?, ¿diría usted que es muy frecuente o poco frecuente?, ¿sabe qué acciones toma la municipalidad si detecta un negocio operando sin licencia?, ¿lo deja operar y permite que regularice su situación o le impone una multa o lo clausura?, ¿qué acciones cree que debe tomar?

.....
.....

11. ¿Conoce las normas que debe cumplir con respecto al funcionamiento de su negocio? ¿La municipalidad le informó de esto? ¿Sabe cuáles serían las sanciones si incumple la norma municipal? ¿Alguna vez lo han sancionado? ¿Cuál fue el motivo?

.....
.....

12. ¿Se sintió satisfecho con la orientación recibida en la municipalidad? De no ser así ¿qué información no le proporcionaron?, ¿cuál cree que es la principal limitante para la prestación de un servicio de calidad? y ¿cómo se resolvería este obstáculo?

.....
.....

13. Opinión General sobre la Licencia de Funcionamiento, ¿cree que es necesario obtener la Licencia de Funcionamiento para un negocio?

.....
.....

B. DIRIGIDO A EXPERTOS

1. Comente por favor sobre la Licencia de Funcionamiento Municipal. ¿Qué opina de los requisitos? ¿Qué le parece el procedimiento regulado en esta nueva ley? ¿Cuál sería su comparación con la regulación anterior?

2. ¿Qué opina sobre el desempeño de las municipalidades en la expedición de las Licencias de Funcionamiento? ¿Qué rol cree que cumplen las municipalidades en relación a la Licencia de Funcionamiento? ¿Son promotoras, burocráticas, simplificadoras?

3. ¿Nos podría contar casos de "buenas prácticas" y "malas prácticas" a nivel municipal, en el tema de Licencias de Funcionamiento? ¿Qué lógica cree que siguen las municipalidades en este trabajo?

4. ¿Considera que existe espacio u oportunidades para que las municipalidades mejoren en el procedimiento de otorgamiento de Licencias de Funcionamiento? Explique en qué forma.

5. ¿Conoce de proyectos de mejora o de reducción de barreras burocráticas a nivel municipal en el Perú? ¿Dónde se realizaron? ¿En qué consistió el cambio?

6. ¿Sabe si estos proyectos de mejora han sido sostenibles en el tiempo? ¿Cuáles serían los factores que afectan positiva o negativamente dicha sostenibilidad?

7. Podría comentar cómo es la regulación de la Licencia de Funcionamiento en otros países. ¿A qué nivel se otorga (nacional, regional, municipal)? ¿Cómo es el procedimiento? ¿Qué requisitos se exigen?

8. ¿Qué establecen las "best practices" en otros países? ¿Quiénes las administran? ¿Cómo se operativizan? (¿qué sucede si hay violaciones graves de las normas, la zonificación o riesgos altos?)

9. ¿Considera usted que la Licencia de Funcionamiento tiene lógica? ¿Debería existir este trámite? ¿Cumple alguna función importante?

10. ¿Conoce los procedimientos de fiscalización municipal? ¿Qué opina de ellos? ¿Qué se fiscaliza?

11. ¿Sabe qué objetivos persigue la fiscalización municipal? ¿Cuál sería la función (social) de tales procedimientos? ¿Para qué existe?

12. ¿Nos podría contar casos de "buenas prácticas" y "malas prácticas" a nivel municipal, en lo que se refiere a fiscalización?

13. ¿Cree que la fiscalización se puede mejorar? ¿Qué plantearía? Sugerencias de mejora.

14. ¿Qué opina de Defensa Civil? ¿Qué le parece su desempeño? ¿Qué opina de su rol?

15. ¿Cómo se manejan los riesgos y la fiscalización en otros países? ¿Qué señalan las "*best practices*" en otros países?

C. DIRIGIDO A FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE DEFENSA CIVIL

Cuestionario de preguntas sobre el procedimiento para la obtención del Certificado de ITSDC dirigido a funcionarios municipales de Defensa Civil

Departamento y Provincia:

.....

Indicar si es Municipalidad Provincial o Distrital:

.....

1. Señale –en términos generales– cuánto tiempo (en días hábiles) demoran en la realidad la ITSDC Básica ex ante:

   .....
   .....

2. Indique cuáles son las principales deficiencias, incumplimientos o problemas que presentan los empresarios y qué les impide obtener un certificado de ITSDC Básica.

   .....
   .....

3. ¿Existe alguna guía, formato o directiva que indique cuáles son los aspectos a considerar en una ITSDC Básica? Indique cuál es.

   .....
   .....

4. Señale los tres principales problemas que enfrenta en su labor de ITSDC. Explique.

   .....
   .....

5. ¿Con cuánto personal cuenta para realizar las ITSDC? ¿Es personal en planilla, CAS, por recibo de honorarios (locadores externos)?

   .....
   .....

6. ¿Es común que en su provincia operen negocios sin Licencia de Funcionamiento o sin certificado de ITSDC? Usted diría que hay ¿muchos, algunos o pocos negocios operando sin Licencia o sin certificado de ITSDC?

   .....
   .....

7. ¿Se realizan acciones de fiscalización para detectar locales sin el certificado de ITSDC? Proporcione estadística de los últimos tres años. ¿Cómo se realiza dicha fiscalización? ¿Qué consecuencias genera (multa, clausura, otras medidas)?

   .....
   .....

8. ¿Considera que la norma con la que se regula el procedimiento de inspecciones técnicas, se contradice en algunos aspectos con la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento? Mencione y explique.

   .....
   .....

9. ¿Coordina con la oficina que emite la Licencia de Funcionamiento, para hacer o realizar las inspecciones?

   .....
   .....

10. ¿Realizan inspecciones técnicas ex post a todos los establecimientos menores a 100 m^2?

    .....
    .....

11. La orientación de Defensa Civil, ¿la brinda un funcionario de su área o del área de Licencia de Funcionamiento?, ¿ha recibido ese funcionario capacitación para realizar esta función?

    .....
    .....

D. DIRIGIDO A FUNCIONARIOS REGIONALES DE DEFENSA CIVIL

Cuestionario de preguntas sobre el procedimiento para la obtención del Certificado de ITSDC dirigido a funcionarios regionales de Defensa Civil

Departamento y Provincia:
.....
Indicar si es Gobierno Regional:
.....

1. Señale –en términos generales– cuánto tiempo (en días hábiles) demoran en la realidad las siguientes ITSDC:
   a. ITSDC de Detalle.....
   b. ITSDC Multidisciplinaria.....
2. Indique cuáles son las principales deficiencias, incumplimientos o problemas que presentan los empresarios y que les impide obtener un certificado de ITSDC de Detalle.

   .....
   .....

3. ¿Existe alguna guía, formato o directiva que indique cuáles son los aspectos a considerar en una ITSDC de Detalle? Indique cuál es.

   .....
   .....

4. Indique cuáles son las principales deficiencias, incumplimientos o problemas que presentan los empresarios y que les impide obtener un certificado de ITSDC Multidisciplinaria.

   .....
   .....

5. ¿Existe alguna guía, formato o directiva que indique cuáles son los aspectos a considerar en una ITSDC Multidisciplinaria? Indique cuál es.

   .....
   .....

6. Señale los tres principales problemas que enfrenta en su labor de ITSDC. Explique.

   .....
   .....

7. ¿Qué sucede en inmuebles antiguos, construidos bajo normas de construcción que ya han sido modificadas? ¿Pueden obtener el certificado de ITSDC? ¿Qué tipo de observaciones se realizan más comúnmente? ¿Estas observaciones son subsanables? ¿En qué forma?

   .....
   .....

8. ¿Con cuánto personal cuenta para realizar las ITSDC? ¿Es personal en planilla, CAS, por recibo de honorarios (locadores externos)?

   .....
   .....

9. Es común que en su provincia operen negocios sin Licencia de Funcionamiento o sin certificado de ITSDC? Usted diría que hay ¿muchos, algunos o pocos negocios operando sin Licencia o sin certificado de ITSDC?

   .....
   .....

10. ¿Se realizan acciones de fiscalización para detectar locales sin el certificado de ITSDC? Proporcione estadística de los últimos tres años. ¿Cómo se realiza dicha fiscalización? ¿Qué consecuencias genera (multa, clausura, otras medidas)?

    .....
    .....

11. ¿Considera que la norma con la que se regula el procedimiento de inspecciones técnicas, se contradice en algunos aspectos con la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento? Mencione y explique.

    .....
    .....

12. ¿Se proporciona orientación al público en temas vinculados a la ITSDC? ¿Existe alguna ventanilla específica de atención? Explique cómo se realiza esta orientación al público.

    .....
    .....

E. DIRIGIDO A FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE LAS ÁREAS QUE OTORGAN LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

Cuestionario de preguntas sobre el procedimiento, dirigido a funcionarios municipales del área que otorga la Licencia de Funcionamiento

Municipalidad:

.....

Departamento y Provincia:

.....

1. ¿Sus herramientas de gestión se han adecuado a los procesos de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento?

   Sí ☐ No ☐ ¿Por qué? .....

2. ¿La cumplen en su totalidad? ¿Detalle qué aspectos no se cumplen y por qué?

   .....

   .....

3. Señale cuánto tiempo (en días hábiles) demora en *la práctica* el otorgamiento de licencias, para los siguientes casos:

   a. Locales con un área no mayor a 100 m^2.

      .....

   b. Locales con un área mayor a 100 m^2 hasta 500 m^2.....

   c. Locales con más de 500 m^2 .....

   d. Centros comerciales, mercados, galerías.

      .....

   e. Cesionarios .....

4. ¿Cuánto es el costo de la Licencia de Funcionamiento? ¿Incluye este costo el concepto de Inspección Técnica de Seguridad Básica?

   a. Locales con un área no mayor a 100 m^2

      .....

b. Locales con un área mayor a 100 m² hasta 500 m².....

c. Locales con más de 500 m²

.....

d. Centros comerciales, mercados, galerías.

.....

e. Cesionarios .....

5. ¿Los costos de la licencia han sido calculados con la nueva metodología determinada por la PCM?

Sí ☐ No ☐ ¿Por qué? .....

.....

6. ¿La evaluación de la zonificación, se realiza como parte del proceso de Licencia de Funcionamiento o es un trámite previo que tiene que realizar el empresario?

.....

.....

7. Indique cuáles son las principales deficiencias, incumplimientos o problemas que presentan los empresarios y que les impide obtener rápidamente su Licencia de Funcionamiento, para los siguientes casos:

a. Locales con un área no mayor a 100 m².

.....

b. Locales con un área mayor a 100 m² hasta 500 m².....

c. Locales con más de 500 m² .....

8. Señale los tres principales problemas que enfrenta en la labor municipal y que impiden mejorar el servicio en el otorgamiento de las Licencias de Funcionamiento. Explique.

.....

.....

9. ¿Es común que en su distrito operen negocios sin Licencia de Funcionamiento? Usted diría que hay ¿muchos, algunos o pocos negocios operando sin licencia? Si tiene estadísticas, por favor, proporciónelas.

.....
.....

10. ¿Se realizan acciones de fiscalización para detectar locales sin Licencia de Funcionamiento? Proporcione estadísticas de los últimos 3 años. ¿Cómo se realiza dicha fiscalización?

.....
.....

11. ¿Qué acciones adopta la municipalidad si detecta que un negocio está operando sin licencia? ¿Lo deja operar y permite que regularice su situación? ¿Le impone una multa? ¿Lo clausura?

.....
.....

12. Con respecto a la fiscalización posterior ¿Cuenta la municipalidad con un área encargada de realizar esta función?, ¿qué área es?, ¿coordina con su área?

.....
.....

13. La municipalidad cuenta con lo siguiente

a. TUPA vigente, debidamente aprobado.

Sí ☐ No ☐

b. TUPA vigente, debidamente publicado.

Sí ☐ No ☐

¿Dónde se publicó?

.....

c. Tasa de cobro vigente

Sí ☐ No ☐

d. Plano de zonificación publicado

Sí ☐ No ☐

¿Dónde se publicó?

.....

e. Índice de usos

Sí ☐ No ☐

¿Dónde se publicó?

.....

14. ¿Cuál es la utilidad que le dan a la información que obtienen de los empresarios en el trámite de la Licencia de Funcionamiento? ¿Es compartida con otras áreas de la municipalidad? ¿Con qué áreas y cuál es la finalidad?

.....
.....

15. Según su opinión ¿cuál es la finalidad de solicitar la Licencia de Funcionamiento a los negocios?, ¿cree que la Licencia de Funcionamiento se podría reemplazar por algún otro control posterior?

.....
.....

16. ¿Sabe cuánto representa del ingreso total corriente de la municipalidad, la recaudación por Licencia de Funcionamiento? Señale.

.....
.....

17. Los incentivos que viene otorgando el Estado a los municipios, a través del Programa de Modernización Municipal, ¿le parece que realmente son un estímulo para los municipios?, ¿la municipalidad cumplió con las metas en el 2010?, ¿qué tipo de incentivo y sanción debería haber para el funcionario municipal?

.....
.....

ANEXO IV

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN RÁPIDA DE CAMPO

La Evaluación Rápida de Campo - ERC es de carácter cualitativo, con base en percepciones recogidas a través de entrevistas a profundidad a diversos actores representativos del tema en cuestión. Este tipo de evaluación permite, en un corto periodo de tiempo, recoger una amplitud de percepciones y profundizar en los diversos matices del trabajo desarrollado. La ERC es un instrumento muy útil para la toma de decisiones porque permite identificar, de manera rigurosa y confiable, tendencias generales y, a partir de ellas, plantear recomendaciones y soluciones prácticas.

ARD Inc. tiene amplia experiencia en la aplicación de este tipo de evaluaciones en Bangladesh y Filipinas, así como en Perú a través del Programa USAID/ Perú ProDescentralización, que sistematizó la metodología en una Guía Metodológica denominada "Tomando el Pulso a la Descentralización: Evaluación Rápida de Campo" (PRODES, 2007), que constituye un importante documento de consulta para quienes desean aplicar esta evaluación en sus localidades.

La ERC 2011 se realizó en alianza con el Proyecto USAID | Facilitando Comercio, y tuvo como punto de partida la instalación, en octubre de 2010, de un Comité Consultivo compuesto por especialistas de la sociedad civil y responsables del Estado vinculados a la Licencia de Funcionamiento. El Comité Consultivo acompañó con sugerencias y comentarios el proceso de la ERC, desde su etapa de diseño hasta la presentación de este estudio que contiene hallazgos y recomendaciones.

SELECCIÓN DE LA MUESTRA

La ERC 2011 se desarrolló en 06 departamentos, 12 provincias y 36 distritos, seleccionados de acuerdo a los siguientes criterios:

1. **Selección de departamentos.** Los criterios de identificación fueron los siguientes:

   - Aporte al PBI nacional: seleccionándose departamentos, que a excepción de Lima, aportan más y departamentos de aporte medio[35].
   - Distribución geográfica en el territorio nacional: asegurando departamentos que representen las tres regiones naturales así como el norte y sur del país.
   - Número de establecimientos abiertos: variable *proxy* del dinamismo económico de la zona, seleccionándose departamentos con mayor y menor número de licencias, considerando que la materia a analizar está estrechamente vinculada con dicha variable[36].

   Adicionalmente, en la selección final se consideró a aquellos departamentos donde actúa el proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

   La muestra departamental quedó compuesta por:

Región	Costa	Sierra	Selva
Departamentos incluidos en la muestra	Piura Arequipa	Junín Ayacucho Puno	Ucayali

2. **Selección de provincias.** Se programó evaluar dos provincias por departamento y para seleccionarlas se consideró el criterio de nivel de actividad económica, medido por el número de Licencias de Funcionamiento autorizadas en la jurisdicción (Proxy) [37] eligiéndose a:

35 INEI. Sección Información Económica, disponible en su página web www.inei.gob.pe
36 Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU 2009.
37 Se ha trabajado la muestra con datos del año 2008 debido a que el RENAMU 2009 del INEI, ha sido elaborado con datos de dicho periodo.

- La municipalidad provincial con mayor número de Licencias de Funcionamiento otorgadas durante el período de un año (2008).
- La segunda municipalidad provincial con mayor número de Licencias de Funcionamiento otorgadas durante el período de un año (2008).

Es importante destacar que el dinamismo económico es un factor que condiciona el número de Licencias de Funcionamiento, lo que justificó no seleccionar departamentos donde no se emiten licencias para evitar llegar a campo y no contar con actores informados sobre el tema.

De esta manera, las provincias seleccionadas son las siguientes:

Departamento	Provincia seleccionada
Arequipa	Arequipa
	Camaná
Ayacucho	Huamanga
	Lucanas
Junín	Huancayo
	Satipo
Piura	Piura
	Talara
Puno	Puno
	San Román
Ucayali	Coronel Portillo
	Padre Abad

1. **Selección de distritos.** Se programó evaluar tres distritos en cada provincia seleccionada. No se consideró a los distritos capitales de provincia porque estos serían evaluados como parte del nivel provincial. En total, se seleccionaron 36 distritos, considerando, al igual que en el ámbito provincial, el criterio del nivel de actividad económica, medido por el número de Licencias de Funcionamiento autorizadas en la jurisdicción, eligiéndose a:

   - El distrito con mayor número de licencias autorizadas en el año 2008.

- El distrito cuyo número de licencias autorizadas es cercano o con igual promedio[38] en las municipalidades distritales de la provincia en el año 2008.
- El distrito que no aprobó licencia alguna, o de no darse el caso, el distrito con menor número de licencias autorizadas en el año 2008[39].

La muestra de distritos quedó configurada de la siguiente manera:

Departamento	Provincia	Distrito	Licencias de apertura aprobadas
Arequipa	Arequipa	Jacobo Hunter	2546
		Cayma	271
		Vitor	0
	Camaná	Ocoña	31
		Samuel Pastor	9
		José María Quimper	4
Ayacucho	Huamanga	Carmen Alto	101
		San Juan Bautista	74
		Acocro	0
	Lucanas	Chaviña	62
		Chipao	11
		Ocaña	0
Junín	Huancayo	El Tambo	1011
		Pilcomayo	58
		Santo Domingo de Acobamba	0
	Satipo	Pangoa	51
		Mazamari	39
		Pampa Hermosa	10
Piura	Piura	Tambo Grande	265
		Castilla	101
		La Arena	0
	Talara	Los Órganos	21
		Máncora	21
		Lobitos	0
Puno	Puno	Capachica	96
		Acora 1/	9
		Chucuito 1/	4
	San Román	Cabana	3
		Cabanillas	3
		Caracoto	0
Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha	132
		Manantay	55
		Nueva Requena 2/	2
	Padre Abad	Irazola	10
		Curimana	0

Fuente: INEI, Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU 2009.
1/ Se incluyeron los distritos de Acora y Chucuito, en lugar de Amantani y Coata, para evitar la concentración geográfica en la zona norte de la provincia.
2/ Por problemas de acceso a la zona se seleccionó el distrito de Nueva Requena y no Iparia.

38 El promedio del número de Licencias de Funcionamiento autorizadas por las municipalidades distritales de una jurisdicción se obtuvo con base en la siguiente fórmula: $\sum M o/ N$, donde Mo = M1 , M2 ,….., Mn, siendo M el número de licencias municipales emitidas por cada distrito y N el número de municipalidades de la zona.

39 En los departamentos en los que se presenten varios distritos que no hayan emitido licencia alguna, el criterio es de población, vale decir, se considera en la muestra aquel con mayor número de habitantes en la zona.

DESARROLLO DE LA ERC

La ERC 2011 se desarrolló considerando las siguientes fases:

a. ***Elaboración del Estudio Exploratorio:*** Contiene el estado de la cuestión sobre la Licencia de Funcionamiento, a partir del cual se identifican las hipótesis iniciales que guían la ERC. El estudio estuvo a cargo de Juan José Martínez, consultor contratado por el proyecto USAID I Facilitando Comercio.

b. ***Taller de Inducción:*** Estuvo dirigido a los siete evaluadores responsables del trabajo de campo en cada provincia (en el caso de Ucayali se cuenta con dos evaluadores) y tuvo como finalidad compartir y estandarizar conceptos, afinar las hipótesis de trabajo e identificar los temas a explorar vinculados con cada una de las hipótesis que serían recogidas en la Guía de Entrevistas. El taller fue conducido por el equipo técnico de USAID/Perú ProDescentralización.

c. ***Elaboración de Guía de Entrevista:*** Incluyó preguntas sobre los temas de la evaluación, así como una ficha de levantamiento de información en la modalidad de cliente incógnito en cada municipalidad. La primera versión de la Guía se elaboró a partir de los resultados del Taller de Inducción y el Estudio Exploratorio. La versión final recoge las sugerencias y comentarios del Comité Consultivo y los evaluadores de campo.

d. ***Trabajo de Campo:*** Entre el 10 de marzo y el 03 de abril de 2011, los evaluadores aplicaron la Guía de Entrevistas a 17 funcionarios regionales y 186 municipales, a 06 inspectores regionales y 14 provinciales o distritales, a 124 empresarios, a 16 representantes de gremios o asociaciones productivas y 24 asociaciones de vecinos. La relación de entrevistados se presenta más adelante.

e. ***Elaboración de Informes Individuales:*** Entre el 03 y 20 de abril de 2011, los evaluadores elaboraron informes

individuales a fin de identificar y consolidar los resultados obtenidos en las entrevistas.

f. ***Taller de Hallazgos:*** Tuvo como finalidad sistematizar los resultados obtenidos, analizarlos y formular recomendaciones con relación a ellos. Participaron los evaluadores, el equipo técnico de USAID/ Perú ProDescentralización e invitados.

g. ***Elaboración de Informe Consolidado:*** Se elaboró a partir de los resultados del Taller de Hallazgos, los informes individuales y las sugerencias de los miembros del Comité Consultivo.

Relación de entrevistados por departamento

	Arequipa			Ayacucho			Junín			Piura			Puno			Ucayali			Total		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Funcionarios Regionales/ INDECI	2	0	2	4	0	4	2	0	2	3	0	3	3	0	3	3	0	3	17	0	17
Funcionarios Departamentales	0	0	0	0	2	2	2	1	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	3	3	6
Funcionarios municipales	13	9	22	16	6	22	33	9	42	19	5	24	34	7	41	27	8	35	142	44	186
Inspectores Defensa Civil	2	0	2	0	0	0	0	0	0	7	0	7	3	0	3	2	0	2	14	0	14
Empresarios	6	14	20	20	13	33	18	8	26	10	6	16	7	11	18	6	5	11	67	57	124
Gremios/Asociaciones productivas	2	0	2	4	0	4	0	0	0	4	0	4	2	0	2	3	1	4	15	1	16
Vecinos/Sociedad Civil	4	1	5	2	0	2	0	0	0	2	1	3	6	1	7	3	4	7	17	7	24
Total	29	24	53	46	21	67	55	18	73	46	12	58	55	19	74	44	18	62	275	112	387

ANEXO V

METAS PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL - PMM

Clasificación PMM	Metas		
	Febrero 2010	Agosto 2010	Julio 2011
Tipo A	***Meta:*** Presentar Formato sobre cumplimiento de Ley de Licencia de Funcionamiento y número de licencias emitidas. ***Meta:*** Incorporar el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" en el portal electrónico de la municipalidad y exhibir información en el local edilicio. ***Meta:*** Exigir únicamente los requisitos establecidos en la ley.	***Meta***: Aplicación de procedimiento estandarizado para el cálculo del derecho de la tramitación de la Licencia. ***Meta***: Contar con un módulo de atención y orientación sobre trámites municipales.	***Meta***: Presentar al MEF la información completa según Formato Nº 02. ***Meta***: Brindar información del estado del trámite de licencias a través del portal electrónico de la municipalidad. ***Meta***: No exceder los plazos máximos establecidos en la ley para la expedición de la licencia.
Tipo B	***Meta:*** Presentar al MEF la información sobre cumplimiento de la ley y número de licencias. ***Meta:*** Exhibir en el local de la municipalidad información clave para las licencias.	***Meta***: Incorporar el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" en el portal electrónico de la municipalidad. ***Meta***: Publicar en el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" del Portal Electrónico, la información sobre el trámite. ***Meta***: Exigir únicamente los requisitos establecidos en la ley.	***Meta***: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato Nº 02 de la presente norma. ***Meta***: Contar con un módulo de atención y orientación sobre trámites municipales.
+ 500 viviendas urbanas		***Meta***: Exigir únicamente los requisitos establecidos en la Ley de Licencia de Funcionamiento.	***Meta***: Presentar al MEF información sobre cumplimiento de la ley y número de licencias. ***Meta***: Incorporar el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" en el portal electrónico de la municipalidad. ***Meta***: Publicar en el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" del portal electrónico, la información sobre la licencia.
- de 500 viviendas urbanas		No hay meta.	

ANEXO VI

CLASIFICACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES QUE FORMAN PARTE DE LA MUESTRA DE LA EVALUACIÓN RÁPIDA DE CAMPO EN FUNCIÓN DEL PMM

Departamento	Provincia	Clasificación PMM	Distrito	Clasificación PMM
Arequipa	Arequipa	A	Jacobo Hunter	B
			Cayma	B
			Vitor	-500
	Camaná	B	Ocoña	+500
			Samuel Pastor	+500
			José María Químper	+500
Ayacucho	Huamanga	B	Carmen Alto	B
			San Juan Bautista	B
			Acocro	-500
	Lucanas	+ de 500	Chaviña	+500
			Chipao	+500
			Ocaña	-500
Junín	Huancayo	B	El Tambo	B
			Pilcomayo	B
			Santo Domingo de Acobamba	-500
	Satipo		Pangoa	+500
			Mazamari	+500
			Pampa Hermosa	-500
Piura	Piura	B	Tambo Grande	B
			Castilla	B
			La Arena	B
	Talara	B	Los Órganos	+500
			Máncora	+500
			Lobitos	-500
Puno	Puno	B	Capachica	-500
			Acora 1/	+500
			Chucuito 1/	-500
	San Román	B	Cabana	-500
			Cabanillas	+500
			Caracoto	-500
Ucayali	Coronel Portillo	B	Yarinacocha	B
			Manantay	B
			Nueva Requena 2/	-500
	Padre Abad	+ de 500	Irazola	+500
			Curimana	-500

Fuente: INEI, Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU 2009.

1/ Por sugerencia de los evaluadores de campo incorporó a Acora y Chucuito por ser distritos representativos y para evitar la concentración geográfica en la zona norte de la provincia.

2/ Por problemas de acceso a la zona se evaluó el distrito de Nueva Requena y no Iparia en el departamento de Ucayali.

ANEXO VII

GUÍA DE ENTREVISTAS DE LA ERC

Evaluación Rápida de Campo 2011:
"Rol de los gobiernos locales en el funcionamiento de nuevos negocios"

Guía de Entrevista

Estimado Consultor/Coordinador:

A continuación te presentamos la Guía de Entrevista, instrumento principal para la Evaluación Rápida de Campo sobre el **"Rol de los gobiernos locales en el funcionamiento de nuevos negocios"**.

Es importante recordar en todo momento que esta evaluación busca recoger información y percepciones sobre el rol de los gobiernos locales en la prestación de servicios para la obtención de la Licencia de Funcionamiento en vinculación con la función municipal de promoción y facilitación de negocios. Es decir, debemos vincular la función de las municipalidades de promover el desarrollo económico y la tramitación de la Licencias de Funcionamiento al realizar las entrevistas, identificar tendencias y proponer recomendaciones para la toma de decisiones.

Esta Guía es el instrumento de apoyo para las Entrevistas a Profundidad que realizarás en los próximos días. Recuerda que dado el carácter cualitativo de la evaluación, este instrumento es flexible. En este sentido, a partir del trabajo realizado en el Taller de Inducción, en la presente Guía se incluye un listado de temas que deben ser discutidos y analizados con los entrevistados; siéntete libre de hacer las preguntas y repreguntas que creas conveniente.

Cuatro aspectos son de especial relevancia para obtener buenos resultados en el trabajo a desarrollar:

- ***Maneja el tema,*** por ello es fundamental que revises los materiales del Taller de Inducción. Este manejo se complementará con tu experiencia y conocimiento de la zona en la que desarrollarás las entrevistas.
- ***Recoge varios puntos de vista sobre el mismo tema,*** para así construir el escenario más aproximado de lo que está pasando.
- ***Profundiza con distinto nivel de detalle,*** identifica qué temas corresponden abordar con cada actor según su posición o procedencia, ya que no todos los actores a entrevistar tienen el mismo grado de conocimiento. No a todos los actores identificados se les deberá formular las mismas preguntas.
- ***Usa el criterio*** para realizar las entrevistas y hacer las preguntas oportunamente, respetando una secuencia lógica con la información que te va brindando el entrevistado. Cuando este plantee un problema, será importante recoger su punto de vista respecto de cómo solucionarlo.

Esta Guía ha sido estructurada con las siguientes secciones:

1. Aspectos Generales
2. Rol municipal y desarrollo económico
3. Licencia de Funcionamiento
4. Inspecciones de Defensa Civil
5. Zonificación y compatibilidad de uso
6. Fiscalización
7. Recomendaciones

En cuanto a las personas a entrevistar debes tener en cuenta lo siguiente:

1. ***Funcionarios municipales:*** Identificar a funcionarios que actualmente trabajen en la municipalidad o que hayan trabajado antes. Las áreas claves son aquellas

que se vinculan con: Licencia de Funcionamiento, inspección de Defensa Civil, Fiscalización y Desarrollo Urbano (Licencia de Construcción y Catastro).

2. ***Empresarios:*** Seleccionar a empresarios micro, pequeños y medianos. Si es posible, entrevistar a un empresario que no tiene licencia.
3. ***Gremios:*** Puede entrevistarse a representantes de las cámaras, asociación de productores, entre otros.
4. ***Vecinos:*** Privilegiar a representantes de juntas o asociaciones de vecinos y vecinos de zonas cercanas a giros sensibles, tales como pubs, discotecas, comercios.

1. Aspectos Generales

(Poner en contexto al entrevistado, presentar de manera general los objetivos de la evaluación. Recordar que la Ley de Licencia de Funcionamiento entró en vigencia en el año 2007 y por ello es importante recoger los avances, las dificultades para su implementación y oportunidades de mejora. Asimismo, resaltar que con la nueva Ley N° 27972 - ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales tienen el rol de promover y facilitar el desarrollo económico).

¿Cuál es su opinión sobre las Licencias de Funcionamiento y la labor que realiza la municipalidad en este campo y en general en el tema de desarrollo económico?

2. Rol Municipal y Desarrollo Económico

Hipótesis: La Licencia de Funcionamiento es percibida como un trámite necesario, vinculado principalmente con el ordenamiento de los negocios respecto del uso del territorio antes que con el desarrollo económico.

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Organización de la municipalidad para tramitar la Licencia de Funcionamiento - ¿Cuál es el área responsable del trámite de la Licencia de Funcionamiento?, ¿con qué otras áreas de la municipalidad se vincula para cumplir con su función? (Por ejemplo, con el área responsable de la Licencia de Construcción, Registro Predial, Fiscalización, Promoción de Desarrollo Económico). Explorar si se encuentran físicamente cerca o lejos. - ¿Cuánto personal la integra?, ¿qué perfiles[40] tienen?¿con qué frecuencia rota el personal? - ¿Cuál es el área responsable de promover el desarrollo económico?, ¿qué labores realiza?, ¿se encuentra vinculada con el área que tramita la Licencia de Funcionamiento? - ¿Conoce de algún tipo de estrategia o plan que la municipalidad haya adoptado o venga implementando al interior de la organización municipal para facilitar este trámite? (Por ejemplo acciones para agilizarlo, acciones de formalización, uso de procedimientos virtuales, sistemas integrados de información, campañas de información).	Funcionarios municipales	Todos.
Vinculación de la Licencia de Funcionamiento con la función de promoción del desarrollo económico - ¿Qué acciones cree usted debería realizar una municipalidad para promover el desarrollo económico de su localidad? - ¿Cuáles son las principales acciones que desarrolla su municipalidad para promover el desarrollo económico? Solicitar ejemplos. - La municipalidad, ¿tiene algún plan o programa de promoción del desarrollo económico? Solicitar ejemplos. - ¿Considera que la simplificación de la Licencia de Funcionamiento/ de trámites administrativos es prioritaria para promover el desarrollo económico?, ¿por qué?	Autoridades y funcionarios municipales. Representantes de entidades del gobierno nacional que brindan servicios de formalización. Empresarios y gremios.	Todos.
Utilidad de la Licencia de Funcionamiento - ¿Qué opinión tiene de la Licencia de Funcionamiento?, ¿le parece útil/importante?, ¿para qué cree que sirve? (sondear vinculación con ordenamiento territorial y desarrollo económico). - ¿Podría eliminarse la licencia?, si se eliminara ¿qué efectos (positivos o negativos) se generarían en su localidad? - ¿Las licencias serían más o menos necesarias según se trate de una empresa, grande, mediana, pequeña o micro? - ¿Considera que la Licencia de Funcionamiento tiene un efecto (positivo o negativo) en la formalización de las empresas?	Autoridades y funcionarios municipales. Representantes de entidades del gobierno nacional que brindan servicios de formalización. Empresarios y gremios. Vecinos.	Todos.
Diferencias con dinamismo económico - ¿Considera que hay mayor actividad económica en su localidad respecto de años anteriores? Solicitar ejemplos para ilustrar. - ¿La Licencia de Funcionamiento tiene mayor o menor utilidad en el actual escenario económico?, ¿considera importante realizar algún cambio al procedimiento de licencia? (preguntar por los plazos, requisitos).	Autoridades y funcionarios municipales. Representantes de entidades del gobierno nacional que brindan servicios de formalización. Empresarios y gremios. Vecinos.	Todos.

40 La referencia perfiles abarca la formación profesional, las habilidades y capacidades de los individuos.

3. Licencia de Funcionamiento

Hipótesis: Las municipalidades, progresivamente, se ajustan a lo dispuesto en la Ley de Licencia de Funcionamiento.

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Grado de cumplimiento de la ley. –¿Conoce la nueva Ley Marco de Licencia de Funcionamiento? –¿Qué opinión le merece el nuevo marco normativo de la Licencia de Funcionamiento?, ¿ha recibido alguna capacitación o información sobre el tema; de quién?, ¿ha sido monitoreado por alguna entidad del gobierno nacional? (por ejemplo, PCM, INDECOPI, PMM, Defensoría del Pueblo, otros). –¿Qué acciones concretas tomó la municipalidad para adecuarse a la ley?, ¿cuándo ocurrió?, ¿recibió el apoyo del gobierno nacional, regional o de algún proyecto u ONG? –¿Cuáles son los requisitos que se solicitan a los empresarios para otorgarles la licencia? ¿La municipalidad tiene formatos para el trámite?, ¿los formatos tienen algún costo?, ¿solicitan algún requisito vinculado a número de estacionamientos?[41], ¿en qué consiste el requisito? Solicitar copia de la sección respectiva del TUPA. ¿Cuál es el trámite o pasos para obtener la licencia? Solicitar los pasos y explorar cuáles son los temas que evalúan para otorgarla. ¿En qué momento y qué área evalúa la compatibilidad del negocio con la zonificación? (es decir si se puede poner o no el negocio). ¿La municipalidad ha definido con ordenanza los giros afines y complementarios? (solicitar ver el documento). . ¿Cuánto se cobra por el trámite?, ¿este costo incluye zonificación y la inspección de Defensa Civil?, ¿es un solo pago?, ¿cuenta con una estructura de costos del trámite de licencia?, ¿la estructura está a disposición de los empresarios? ¿Cuántos días toma el trámite cuando hay inspección técnica ex ante o cuando no la hay?, ¿qué sucede si no se responde, se entiende por otorgada la licencia? (explorar sobre si se ha implementado el silencio administrativo positivo, explicar si es necesario en qué consiste el silencio positivo). ¿Es posible que luego de aplicarse el silencio positivo y entenderse por otorgada la licencia, la municipalidad la cuestione?, ¿podría comentar de algún caso? De otorgarse, ¿la licencia tiene un plazo de caducidad?, ¿es necesario renovar la licencia?, ¿cada cuánto tiempo?, ¿qué trámite se requiere para la renovación? De no otorgarse la licencia, ¿el empresario puede apelar?, ¿qué área resuelve la apelación y en cuánto tiempo?, ¿se aplica el silencio positivo en caso no se resuelva a tiempo? ¿Tiene la municipalidad un plan de zonificación de usos y suelos aprobados a la fecha?, ¿desde cuando está vigente? ¿La información sobre zonificación e índices de suelos está disponible para los ciudadanos?, ¿dónde puede ubicarse esta información?, ¿existe un procedimiento para obtener la zonificación y poner un negocio?, en caso sí ¿en qué consiste? ¿Solicitan como requisitos autorizaciones sectoriales[42] para algunos giros o negocios?, ¿Podría darme algún ejemplo?, ¿cómo determina la autorización sectorial a solicitar? ¿La municipalidad distribuye o pone a disposición de los usuarios información sobre el trámite para obtener la licencia o sólo publica el TUPA? ¿Podría darnos algunos ejemplos? ¿La municipalidad realiza alguna acción para promover la obtención/trámite de la Licencia de Funcionamiento por los ciudadanos? ¿Emiten autorización conjunta? (licencia más autorización de anuncio). ¿La municipalidad ha tenido o tiene problemas para adecuarse a la normatividad sobre Licencia de Funcionamiento? ¿Cuáles?	Funcionarios municipales responsables del trámite de licencia y fiscalización. De corresponder, incluir a ex funcionarios municipales que estuvieron a cargo del trámite de la licencia.	Todos.

41 Tener presente que la Ley Nº 29090 - Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, establece que el número de estacionamientos deberá consignarse en el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios emitido por las municipalidades provinciales o distritales, de ser el caso.

42 Las licencias sectoriales son aquellas autorizaciones que requieren ser tramitadas con anterioridad a la Licencia de Funcionamiento y están vinculadas al giro del negocio. Por ejemplo, una autorización del Ministerio de la Producción para operar una planta pesquera.

Valoración y mejoras en la tramitación de la licencia desde la mirada municipal - ¿Qué opinión le merece el marco normativo de la Licencia de Funcionamiento? (explorar si conocen la ley). - ¿Cuántas licencias se solicitan y cuántas se otorgan al año? (pedir información 2010 y 2009), ¿ha habido algún cambio en el número de licencias solicitadas y otorgadas luego de la ley? (diferencias entre solicitado y otorgado), ¿cuáles son los cambios?, ¿hay licencias autorizadas mediante el silencio administrativo positivo?, ¿cuántas? (pedir información 2010 y 2009). - ¿Cómo era el trámite antes de la ley?, por ejemplo, ¿cuánto tiempo tomaba, cuánto costaba, qué requisitos se pedía, cuál era la vigencia de la licencia? - ¿Cuál considera es el mayor beneficio/ventaja de la ley?, ¿cuál es la principal dificultad para adaptarse a la ley?	Funcionarios municipales.	Especialmente en provincias y distritos que se han ajustado a la ley.
Valoración y mejoras en la tramitación de la licencia desde la mirada del sector privado - ¿Cuenta con Licencia de Funcionamiento?, ¿cuándo la obtuvo?, ¿por qué motivo la obtuvo?, ¿podría contarme cómo fue el trámite?, ¿cuánto tiempo demoró?, ¿cuáles han sido los beneficios/ventajas de contar con licencia?, ¿cuáles las desventajas? - Si no tiene licencia, ¿por qué no la obtiene?, ¿cuáles serían las razones que le llevaría a obtenerla?, ¿ha ido a la municipalidad a preguntar por el procedimiento, qué le dijeron? - ¿Qué opinión le merece el plazo de 15 días del trámite que pone la Ley de Licencia?, ¿los requisitos? - ¿Cree que podría aprobarse una ley similar para otros trámites?, ¿cuáles? (explorar anuncios, apertura de vías), ¿considera que hay algún aspecto por mejorar en el trámite de licencia? - Vecinos: ¿qué opinión le merece el trabajo de su municipalidad en autorizar el funcionamiento de negocios? - ¿Podría darme algún ejemplo vinculado al funcionamiento de los negocios en su zona que lo haya afectado positiva o negativamente? - ¿Qué mejoras podría hacer su municipalidad en este tema?, ¿por qué?	Empresarios y gremios. Vecinos.	Todos.

4. Inspecciones de Defensa Civil

Hipótesis: Las inspecciones de Defensa Civil que realiza la municipalidad no se ajustan a lo dispuesto por la Ley de Licencia de Funcionamiento.

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Organización de la municipalidad para las inspecciones técnicas de seguridad - ¿Qué opinión le merece el marco normativo de la Licencia de Funcionamiento? (explorar si conocen la ley), ¿ha recibido alguna capacitación o información sobre el tema?, ¿de quién? - ¿Cuál es el área responsable de la inspección de Defensa Civil?, ¿con qué áreas se vincula para cumplir con su función? (explorar si depende de la oficina que tramita la Licencia de Funcionamiento o si se vincula con Licencia de Construcción, Desarrollo Económico). ¿La municipalidad cuenta con un comité de Defensa Civil y una oficina de Defensa Civil? - ¿Los inspectores técnicos son acreditados?, ¿estos inspectores son de planta o son externos?, ¿qué perfiles tienen?, ¿considera que están debidamente capacitados?, ¿con qué frecuencia rota el personal? - ¿Cómo se organiza el trabajo de los inspectores?, ¿existe algún sistema o criterio para definir las visitas? Si fuera así, explicar cómo funciona. - ¿Se cumplen los plazos previstos en la ley? (100 m^2 ex post; entre 100 y 500 m^2 ex ante dentro de 15 días). - ¿Qué problemas enfrenta la municipalidad para adecuarse a la normatividad en seguridad y Defensa Civil?	Funcionario regional responsable de la Oficina de Defensa Civil. Funcionario municipal responsable de la licencia. Funcionario municipal de la Oficina de Defensa Civil o quien haga sus veces.	Todos.

Grado de cumplimiento de la ley - ¿Cuál es la Licencia de Funcionamiento más común que se tramita en su municipalidad?, ¿la de menos de 100 m², entre 100 y 500 m², más de 500 m²? - ¿Cuáles son los problemas vinculados con Defensa Civil más frecuentes que se encuentran en los negocios? - ¿Cuántas veces se suele visitar un negocio para otorgar el certificado de inspección? (casos de más de 100 m²). ¿Cuántas inspecciones ex ante realizaron en promedio en el 2010?, ¿cuánto tiempo en promedio toma una inspección técnica hasta emitir el certificado? - ¿Con cuánta frecuencia se realizan las inspecciones ex post a negocios de 100 m²? (Por ejemplo, ¿el 20% de los casos? o ¿el 50%?). ¿Cuántas inspecciones ex post realizaron en promedio en el 2010? - ¿Cómo se verifica la seguridad en locales que obtuvieron la Licencia de Funcionamiento antes de la Ley Marco?	Funcionarios municipales vinculados al trámite de licencia y responsables e inspectores de Defensa Civil.	Todos.
Valoración de las inspecciones de Defensa Civil - ¿Qué opinión le merecen las inspecciones de Defensa Civil para obtener la Licencia de Funcionamiento? (explorar si se perciben como necesarias, importantes, útiles o sí son trabas innecesarias). - ¿Ha pasado por alguna inspección, ¿podría contarme su experiencia? - ¿Cuál considera que es el principal problema (para la municipalidad y para los empresarios) con las inspecciones?, ¿cómo mejoraría el proceso de inspección?, ¿estaría de acuerdo con que las inspecciones de seguridad de los negocios las realicen instituciones privadas?, ¿por qué?	Empresarios. Gremios. Vecinos.	Todos.

5. Zonificación y compatibilidad de uso

Hipótesis: El grado de avance en materia de zonificación y compatibilidad afecta, entre otros aspectos, la emisión de licencias ajustadas a la ley.

Temas a Evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Organización de la municipalidad - ¿Qué opinión le merece la zonificación y compatibilidad de uso? (explorar por utilidad e importancia) - ¿La provincia o distrito cuenta con un plano de zonificación y compatibilidad de uso? Si la respuesta es sí, ¿de qué fecha es? (solicitar para verlo). Caso contrario, ¿tienen programado formularlo? - ¿Se cuenta con un trámite para cambio de zonificación?, ¿en qué consiste? (explorar por pasos, requisitos y plazos), ¿figura en el TUPA? (obtener una copia de la sección respectiva), ¿la sociedad civil de la localidad participa?, ¿cómo? - Tener/no tener zonificación y compatibilidad de uso ¿afecta el trámite de licencia?, ¿cómo? - ¿Cuál es el área responsable de la zonificación?, ¿con qué áreas se vincula para cumplir con su función? (explorar vinculación con la oficina que tramita la Licencia de Funcionamiento, Licencia de Construcción, Desarrollo Económico). - ¿Cuánto personal la integra?, ¿qué perfiles tiene?, ¿considera que está debidamente capacitado?, ¿con qué frecuencia rota el personal?	Funcionario municipal responsable de la licencia y del área de ordenamiento territorial o zonificación.	Todos, con énfasis en el provincial.

Valoración de la zonificación - ¿Considera que su ciudad ha cambiado de infraestructura? (explorar si ha crecido, si hay más negocios, si hay más edificios o zona urbana) - ¿Cómo calificaría este crecimiento? (explorar, ordenado, desordenado? - ¿Quién es responsable de ordenar el crecimiento de la ciudad? - ¿Qué sucede si se pone un negocio en una zona que no se adecúa a la zonificación y compatibilidad de uso?, ¿es usual que ello se dé en su localidad?, ¿qué entidad es responsable de la solución de esta situación?	Funcionario municipal responsable de la Licencia y del área de Ordenamiento Territorial o zonificación. Gremios. Empresarios. Vecinos.	Todos.

6. Fiscalización

Hipótesis: Las municipalidades realizan una limitada/nula fiscalización.

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
Organización de la municipalidad para la fiscalización - ¿Qué tipo de fiscalización realiza la municipalidad? Solicitar ejemplos (tener presente que la fiscalización no está restringida sólo a la Licencia de Funcionamiento sino también a condiciones de seguridad). ¿Cómo se define a quién o qué negocio fiscalizar? (por ejemplo quejas de los vecinos, el concejo municipal, el alcalde, existe un plan de fiscalización). Si existe un plan, solicitar verlo. - ¿Cuál/cuáles es/son el área responsable de la fiscalización? (Tener presente que es posible que más de un área fiscalice; explorar ello). ¿Con qué áreas coordina para cumplir con su función? (Explorar si coordina directamente con la oficina que tramita la Licencia de Funcionamiento, Licencia de Construcción y Desarrollo Económico). - ¿Cuánto personal la integra?, ¿qué perfiles tiene?, ¿considera que está debidamente capacitado?, ¿con qué frecuencia rota el personal? - ¿Qué tipo de negocios se suele fiscalizar con más frecuencia?, ¿se fiscaliza a los que tienen y no tienen licencia?, ¿qué temas se verifican en las inspecciones?, ¿se realizan inspecciones por problemas de emisión de gases, ruido, higiene, salubridad?, ¿la información que se recoge en las fiscalizaciones se comparte con algún área de la municipalidad? (Explorar si se comparte con la oficina que tramita la licencia?). - ¿Qué problemas enfrenta la municipalidad para cumplir con su función de fiscalización?	Funcionario municipal responsable de la licencia. Funcionario municipal responsable de fiscalizaciones. Inspector.	Todos.
Valoración de la fiscalización - ¿Qué opinión le merece la fiscalización después de emitirse una licencia? (Explorar si se perciben como necesarias, importantes, útiles o si son trabas innecesarias). - ¿Ha pasado por alguna fiscalización?, ¿podría contarme su experiencia? - ¿Cuál considera que es el principal problema (para la municipalidad y para los empresarios) con la fiscalización?, ¿cómo mejoraría el proceso de fiscalización? - **Vecino:** ¿Ha llamado alguna vez a la municipalidad por temas vinculados a ruidos, gases, salubridad o higiene de un local comercial cerca a su vivienda? ¿Qué sucedió?	Gremios. Empresarios. Vecinos.	Todos.

7. Cierre y Recomendaciones

En términos generales, ¿qué opina del trámite de Licencia de Funcionamiento y del rol de la municipalidad para promover el desarrollo económico y ordenamiento territorial?

Dar oportunidad al entrevistado de agregar algún comentario y solicitar tres recomendaciones principales con relación a lo conversado.

ANEXO VIII

FICHA DE CLIENTE INCÓGNITO DE LA EVALUACIÓN RÁPIDA DE CAMPO

Ficha de levantamiento de información de Cliente Incógnito

Estimado Consultor/Coordinador:

Esta ficha te servirá para recoger información sobre el grado de cumplimiento de la Ley de Licencia de Funcionamiento en cada municipalidad. Para ello deberás:

A. Acercarte a la municipalidad como si fueras un empresario que requiere información sobre la licencia.

B. Tener claro el giro, tamaño y ubicación del negocio. Se sugiere una bodega en el giro comercio o un taller de mecánica o una peluquería, para servicios. Con un tamaño menor a 80 m^2.

C. Explora en igual forma por los otros 2 casos (más de 100 m^2).

D. Para el caso de portal electrónico, verifica la información por Internet.

1. La municipalidad, ¿cuenta con folletos informativos sobre las Licencias de Funcionamiento o hay alguna persona encargada de brindar información?

   Sí ☐ No ☐

2. La municipalidad, ¿Cuenta con folletos informativos sobre las Licencias de Funcionamiento o alguna persona encargada de brindar información?

   Sí ☐ No ☐

   En caso afirmativo, recabar los folletos.

3. La municipalidad, ¿cuenta con un plano de zonificación e índice de usos disponible para los interesados?

   Sí ☐ No ☐

   En caso afirmativo, registrar dónde se encuentra ubicado el plano:_____

4. ¿El TUPA está publicado en el portal electrónico de la municipalidad?

   Sí ☐ No ☐

5. ¿Cuáles son los requisitos que se solicitan para el trámite?

   a. Solicitud de Licencia de Funcionamiento ☐
   b. Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad o Inspección Técnica de Seguridad, según corresponda. ☐
   c. Autorizaciones sectoriales ☐
   d. Otros: _____
   _____

6. ¿Cuál es el monto del derecho para la obtención de los siguientes tipos de Licencia de Funcionamiento?

   a. Establecimientos que requieran Inspección Técnica Básica, ex post_____
   b. Establecimientos que requieran Inspección Técnica Básica ex ante_____
   c. Establecimientos que requieran Inspección Técnica de Detalle o Multidisciplinaria expedida por el Gobierno Regional_____

7. ¿Existen otros pagos adicionales para completar el trámite?

   Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, registrar concepto y monto:

_____

8. La municipalidad cuenta con:

a) Formato de solicitud de Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento

Sí ☐ No ☐

b) Formato de Inspección Técnica de Defensa Civil

Sí ☐ No ☐

c) Formatos informativos del trámite de Licencia de Funcionamiento

Sí ☐ No ☐

ANEXO IX

FICHA DE VISITAS A PORTAL WEB INSTITUCIONAL DURANTE LA EVALUACIÓN RÁPIDA DE CAMPO

Ficha de levantamiento de información de portal web municipal

Esta ficha te servirá para recoger información sobre el grado de cumplimiento de la Ley de Licencia de Funcionamiento en cada municipalidad, con relación a la transparencia de data en el portal web.

Para ello deberás:

- Ingresar a la página web de la municipalidad y registrar la fecha en la que ingresaste.
- Navegar por las diversas secciones de la página para identificar la siguiente información y completar la ficha:

1. ¿La municipalidad cuenta con portal web?

   Sí ☐ No ☐

2. El portal web de la municipalidad cuenta con la siguiente información disponible?:

   a. Sección referida a Licencia de Funcionamiento

   Sí ☐ No ☐

   b. TUPA con el trámite de Licencia de Funcionamiento

   Sí ☐ No ☐

c. Lista de requisitos para tramitar la Licencia de Funcionamiento

Sí ☐ No ☐

d. Costo del trámite para obtener la Licencia de Funcionamiento

Sí ☐ No ☐

e. Información sobre el plano de zonificación e índice de usos de suelos

Sí ☐ No ☐

f. Formato de solicitud de Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento

Sí ☐ No ☐

g. Formatos informativos del trámite de Licencia de Funcionamiento

Sí ☐ No ☐

3. ¿En qué fecha ingresaste a la web? Puede ser más de un día.

_____

_____

ANEXO X
RESUMEN CLIENTE INCÓGNITO Y REVISIÓN DE PORTAL INSTITUCIONAL

Ubicación geográfica					La municipalidad cuenta con:					Requisitos solicitados					
Dpto.	Provincia	Distrito	Nivel de gobierno	Característica	1. Ventanilla u Oficina de Atención	2. Persona que da orientación	3. Cuenta con material informativo	4. Plano de Zonificación disponible para los interesados	Dónde está ubicado el plano	1. Solicitud de Licencia de Funcionamiento	2. Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad	3. Inspección Técnica de Seguridad, según corresponda	4. Autorizaciones sectoriales	5. Otros	Descripción otros requisitos solicitados
Arequipa	Arequipa	Arequipa	Provincial	Grande	1	1	0	1	Gerencia Urbana	1	1	1	1	1	DNI, RUC
Arequipa	Arequipa	Cayma	Distrital	Grande	1	1	0	1	Gerencia de Desarrollo Urbano	1	1	1	1	1	DNI, RUC
Ayacucho	Huamanga	Huamanga	Provincial	Grande	1	1	1	1	Oficina	1	1	1	1	ND	
Junín	Huancayo	Huancayo	Provincial	Grande	1	1	1	1	Oficina de planificación y atención del Centro internacional de Negocios	1	1	1	0	1	Copia simple DNI y RUC
Junín	Huancayo	El Tambo	Distrital	Grande	1	1	1	1	Panel de información - pasadizo	1	1	1	0	1	Croquis de ubicación
Piura	Piura	Piura	Provincial	Grande	1	1	1	1	Unidad de Atención al Ciudadano	1	1	1	1	0	
Piura	Talara	Talara	Provincial	Grande	1	0	0	0	NC	1	0	0	0	0	
Puno	Puno	Puno	Provincial	Grande	1	1	0	1	Puerta ingreso a la municipalidad	1	1	1	1	0	
Puno	San Román	San Román	Provincial	Grande	1	1	0	1	Oficina de Plan Director	1	1	1	1	0	
Ucayali	Coronel Portillo	Coronel Portillo	Provincial	Grande	1	1	1	1	Mural/Sala de espera Gerencia de Servicios Públicos	1	1	1	1	1	Vigencia de poder en caso de persona jurídica o ente colectivo y carta poder con firma legalizada si es persona natural
Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha	Distrital	Grande	1	1	1	1	No está colocado	1	1	1	1	0	La Secretaría Técnica de Defensa Civil y la División de Comercialización programan juntos la inspección
Arequipa	Arequipa	Jacobo Hunter	Distrital	Mediana	1	1	0	1	Oficina de Obras	1	1	1	1	1	DNI, RUC
Arequipa	Camaná	Camaná	Provincial	Mediana	1	1	1	0	NC	1	1	1	1	1	DNI, RUC, Contrato de alquiler, autovalúo
Arequipa	Camaná	Samuel Pastor	Distrital	Mediana	1	1	0	1	Oficina de Obras	1	1	1	1	1	DNI, RUC, Autovalúo
Ayacucho	Huamanga	San Juan Bautista	Distrital	Mediana	1	1	0	1	Oficina	1	1	1	0	ND	
Ayacucho	Huamanga	Carmen Alto	Distrital	Mediana											
Ayacucho	Lucanas	Lucanas	Provincial	Mediana	0	0	0	1	Oficina de Obras	0	0	0	0	ND	
Junín	Huancayo	Pilcomayo	Distrital	Mediana	1	1	0	1	Oficina de Desarrollo Urbano	1	1	1	0	0	
Junín	Satipo	Satipo	Provincial	Mediana	1	1	1	1	Oficina de Planificación y Licencias	1	1	1	1	1	Copia simple DNI y RUC
Junín	Satipo	Pangoa	Distrital	Mediana	1	1	1	1	Oficina de Rentas y Desarrollo Urbano	1	1	1	1	1	Copia simple DNI y RUC
Junín	Satipo	Mazamari	Distrital	Mediana	1	1	1	1	Oficina de Catastro	1	1	1	0	ND	
Piura	Piura	Castilla	Distrital	Mediana	1	1	1	0	NC	1	1	1	0	0	
Piura	Piura	Tambo Grande	Distrital	Mediana	1	1	0	0	NC	1	0	1	0	1	Certificado compatibilidad de uso / Documento que sustente propiedad
Piura	Piura	La Arena	Distrital	Mediana	1	1	0	0	NC	1	1	1	1	0	
Piura	Talara	Máncora	Distrital	Mediana	1	1	1	0	NC	1	1	1	0	0	
Puno	Puno	Capachica	Distrital	Mediana	0	0	0	0	NC	1	0	0	1	0	
Puno	Puno	Acora	Distrital	Mediana	0	1	0	1	Oficina de Rentas	1	0	0	1	1	Certificado de compatibilidad de uso/ Contrato de arrendamiento/Impuesto predial/carnet de sanidad para bodegas

ANEXO X
RESUMEN CLIENTE INCÓGNITO Y REVISIÓN DE PORTAL INSTITUCIONAL

Ubicación geográfica					La municipalidad cuenta con:					Requisitos solicitados					
Dpto.	Provincia	Distrito	Nivel de gobierno	Característica	1. Ventanilla u Oficina de Atención	2. Persona que da orientación	3. Cuenta con material informativo	4. Plano de Zonificación disponible para los interesados	Dónde está ubicado el plano	1. Solicitud de Licencia de Funcionamiento	2. Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad	3. Inspección Técnica de Seguridad, según corresponda	4. Autorizaciones sectoriales	5. Otros	Descripción otros requisitos solicitados
Ucayali	Coronel Portillo	Manantay	Distrital	Mediana	1	1	1	1	Mural/Subgerencia de Comercialización	1	1	1	1	1	Cobro por renovación de licencia (S/. 30.00); cobro compatibilidad de uso S/. 150.00 (industrias y paneles de publicidad monumental)
Ucayali	Padre Abad	Padre Abad	Provincial	Mediana	1	1	0	1	Detrás oficina Rentas	1	0	1	1	1	Contrato de alquiler y croquis (si el local es alquilado)
Ucayali	Padre Abad	Irazola	Distrital	Mediana	1	1	1	1	Puerta ingreso a la municipalidad	1	1	1	0	0	
Arequipa	Arequipa	Vitor	Distrital	Pequeña	1	0	0	1	Oficina de Obras	1	1	1	1	1	DNI, RUC
Arequipa	Camaná	Ocoña	Distrital	Pequeña	1	1	0	0	NC	1	1	1	1	1	DNI, RUC
Arequipa	Camaná	José María Quimper	Distrital	Pequeña	1	1	0	0	NC	0	0	0	1	1	DNI, RUC, Autovalúo
Ayacucho	Huamanga	Acocro	Distrital	Pequeña	0	0	0	0	NC	0	0	0	0	ND	
Ayacucho	Lucanas	Chaviña	Distrital	Pequeña	0	0	0	0	NC	1	0	0	0	0	
Ayacucho	Lucanas	Chipao	Distrital	Pequeña	0	1	0	0	NC	1	0	ND	0	ND	
Ayacucho	Lucanas	Ocaña	Distrital	Pequeña	0	0	0	1	Oficina	1	0	0	0	0	
Junín	Huancayo	Santo Domingo de Acobamba	Distrital	Pequeña	1	1	0	0	NC	1	0	0	0	0	NC
Junín	Satipo	Pampa Hermosa	Distrital	Pequeña	1	1	0	0	NC	1	1	1	0	0	
Piura	Talara	Los Órganos	Distrital	Pequeña	1	1	1	0	NC	1	1	1	0	0	
Piura	Talara	Lobitos	Distrital	Pequeña	1	1	1	0	NC	1	0	1	0	0	
Puno	Puno	Chucuito	Distrital	Pequeña	0	1	0	0	NC	1	0	1	0	1	Certificado de compatibilidad uso y zonificación/impuesto predial/licencia anterior en caso de renovación
Puno	San Román	Cabanillas	Distrital	Pequeña	0	1	0	0	NC	1	0	0	1	1	Autovalúo o contrato de alquiler/carnet de sanidad
Puno	San Román	Cabana	Distrital	Pequeña	0	1	0	0	NC	1	0	0	1	0	
Puno	San Román	Caracoto	Distrital	Pequeña	0	1	0	0	NC	1	0	0	1	0	
Ucayali	Coronel Portillo	Nueva Requena	Distrital	Pequeña	0	0	0	0	NC	1	1	0	0	0	INRENA es la instancia a donde recurren para tramitar licencia de aserraderos.
Ucayali	Padre Abad	Curimana	Distrital	Pequeña	1	1	1	0	NC	1	1	1	0	1	Contrato de alquiler, de corresponder

Si 1
No 0
ND No Disponible
NC No Corresponde

ANEXO X-2
RESUMEN CLIENTE INCÓGNITO Y REVISIÓN DE PORTAL INSTITUCIONAL

Ubicación geográfica					Página web			Contenido página web						
Dpto.	Provincia	Distrito	Nivel de gobierno	Caracte-rística	Fecha de ingreso a la página	Cuenta con pági-na web	Es fácil encontrar la información	1. Sección referi-da a Licencia de Funcionamiento	2. TUPA con el trá-mite de Licencia de Funcionamiento	3. Lista de requisitos para tramitar la Licen-cia de Funcionamiento	4. Costo del Trámite para obtener la Licencia de Funcio-namiento	5. Información sobre el plano de zonifica-ción e índice de usos de suelos	6. Formato de solicitud Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento	7. Formatos informativos del trámite de Licencia de Funcionamiento
Arequipa	Arequipa	Arequipa	Provincial	Grande	24/3/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Arequipa	Arequipa	Cayma	Distrital	Grande	24/3/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Ayacucho	Huamanga	Huamanga	Provincial	Grande	04/10/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Junín	Huancayo	Huancayo	Provincial	Grande	14/3/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Junín	Huancayo	El Tambo	Distrital	Grande	22/3/2011	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Piura	Piura	Piura	Provincial	Grande	03/04/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Piura	Talara	Talara	Provincial	Grande	03/04/2011	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Puno	Puno	Puno	Provincial	Grande	15/4/2011	1	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Puno	San Román	San Román	Provincial	Grande	15/4/2011	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Ucayali	Coronel Portillo	Coronel Portillo	Provincial	Grande	13/3/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha	Distrital	Grande	21/04/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Arequipa	Arequipa	Jacobo Hunter	Distrital	Mediana	24/03/2011	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Arequipa	Camaná	Camaná	Provincial	Mediana	15/03/2011	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Arequipa	Camaná	Samuel Pastor	Distrital	Mediana	16/03/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Ayacucho	Huamanga	San Juan Bautista	Distrital	Mediana	15/03/2011	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Ayacucho	Huamanga	Carmen Alto	Distrital	Mediana										
Ayacucho	Lucanas	Lucanas	Provincial	Mediana	21/3/2011	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Junín	Huancayo	Pilcomayo	Distrital	Mediana	03/11/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Junín	Satipo	Satipo	Provincial	Mediana	03/12/2011	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Junín	Satipo	Pangoa	Distrital	Mediana	03/12/2011	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Junín	Satipo	Mazamari	Distrital	Mediana	03/12/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Piura	Piura	Castilla	Distrital	Mediana	03/04/2011	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Piura	Piura	Tambo Grande	Distrital	Mediana	03/04/2011	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Piura	Piura	La Arena	Distrital	Mediana	03/04/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Piura	Talara	Máncora	Distrital	Mediana	03/04/2011	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Puno	Puno	Capachica	Distrital	Mediana	15/04/2011	0								
Puno	Puno	Acora	Distrital	Mediana	15/04/2011	1	0	0	1	1	1	0	0	0
Ucayali	Coronel Portillo	Manantay	Distrital	Mediana	21/04/2011	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ucayali	Padre Abad	Padre Abad	Provincial	Mediana	04/08/2011	1	0	1	1	1	1	0	0	0
Ucayali	Padre Abad	Irazola	Distrital	Mediana	04/06/2011	1	0	1	1	1	0	0	1	1
Arequipa	Arequipa	Vitor	Distrital	Pequeña	23/03/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Arequipa	Camaná	Ocoña	Distrital	Pequeña	17/03/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Arequipa	Camaná	José María Quimper	Distrital	Pequeña	17/03/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Ayacucho	Huamanga	Acocro	Distrital	Pequeña	ND	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Ayacucho	Lucanas	Chaviña	Distrital	Pequeña	ND	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC

ANEXO X-2
RESUMEN CLIENTE INCÓGNITO Y REVISIÓN DE PORTAL INSTITUCIONAL

Ubicación geográfica				Página web				Contenido página web						
Dpto.	Provincia	Distrito	Nivel de gobierno	Caracte-rística	Fecha de ingreso a la página	Cuenta con pági-na web	Es fácil encontrar la información	1. Sección refer-ida a Licencia de Funcionamiento	2. TUPA con el trá-mite de Licencia de Funcionamiento	3. Lista de requisitos para tramitar la Licen-cia de Funcionamiento	4. Costo del Trámite para obtener la Licencia de Funcio-namiento	5. Información sobre el plano de zonifica-ción e índice de usos de suelos	6. Formato de solicitud Declaración Jurada de Licencia de Funcionamiento	7. Formatos informativos del trámite de Licencia de Funcionamiento
Ayacucho	Lucanas	Chipao	Distrital	Pequeña	ND	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Ayacucho	Lucanas	Ocaña	Distrital	Pequeña	ND	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Junín	Huancayo	Santo Do-mingo de Acobamba	Distrital	Pequeña	03/11/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Junín	Satipo	Pampa Hermosa	Distrital	Pequeña	14/3/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Piura	Talara	Los Órga-nos	Distrital	Pequeña	03/04/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Piura	Talara	Lobitos	Distrital	Pequeña	03/04/2011	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Puno	Puno	Chucuito 1/	Distrital	Pequeña	15/4/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Puno	San Román	Cabanillas	Distrital	Pequeña	15/4/2011	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Puno	San Román	Cabana	Distrital	Pequeña	15/4/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Puno	San Román	Caracoto	Distrital	Pequeña	15/4/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Ucayali	Coronel Portillo	Nueva Requena	Distrital	Pequeña	NC	0	ND	0	0	0	0	0	0	0
Ucayali	Padre Abad	Curimana	Distrital	Pequeña	04/04/2011	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Si 1
No 0
ND No Disponible
NC No Corresponde

ANEXO XI

LISTA DE TUPA RECOGIDOS

AREQUIPA	
Municipalidad Provincial de Arequipa	Grande
Municipalidad Provincial de Camaná	Mediana
Municipalidad Distrital de Cayma	Grande
Municipalidad Distrital de Jacobo Hunter	Mediana
Municipalidad Distrital de Samuel Pastor	Mediana
Municipalidad Distrital de Ocoña	Pequeña
AYACUCHO	
Municipalidad Distrital de San Juan Bautista	Mediana
Municipalidad Distrital Acocro	Pequeña
JUNIN	
Municipalidad Provincial de Huancayo	Grande
Municipalidad Provincial de Satipo	Mediana
Municipalidad Distrital de El Tambo	Grande
PIURA	
Municipalidad Provincial de Piura	Grande
Municipalidad Provincial de Talara*	Grande
Municipalidad Distrital de Castilla	Mediana
Municipalidad Distrital de Los Órganos **	Pequeña
PUNO	
Municipalidad Provincial de San Román	Grande
Municipalidad Provincial de Acora	Mediana
Municipalidad Distrital de Chucuito	Pequeña
Municipalidad Distrital Cabanillas	Pequeña
Municipalidad Distrital de Caracoto	Pequeña
UCAYALI	
Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	Grande
Municipalidad Distrital de Manantay	Mediana
Municipalidad Distrital de Yarinacocha	Grande

*TUPA no legible.
** Se recogió Ordenanza.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www. tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Mayo 2012 Lima - Perú

USAID | Perú ProDescentralización
Av. 28 de Julio 1198
Miraflores, Lima 18 - Perú
Teléfono: +(51-1) 444-4000
www.prodescentralizacion.org.pe

USAID | Facilitando Comercio
Calle Los Tulipanes 147, Of. 602
Santiago de Surco, Lima 33 - Perú
Teléfono: +(51-1) 437-3144
www.facilitandocomercio.com