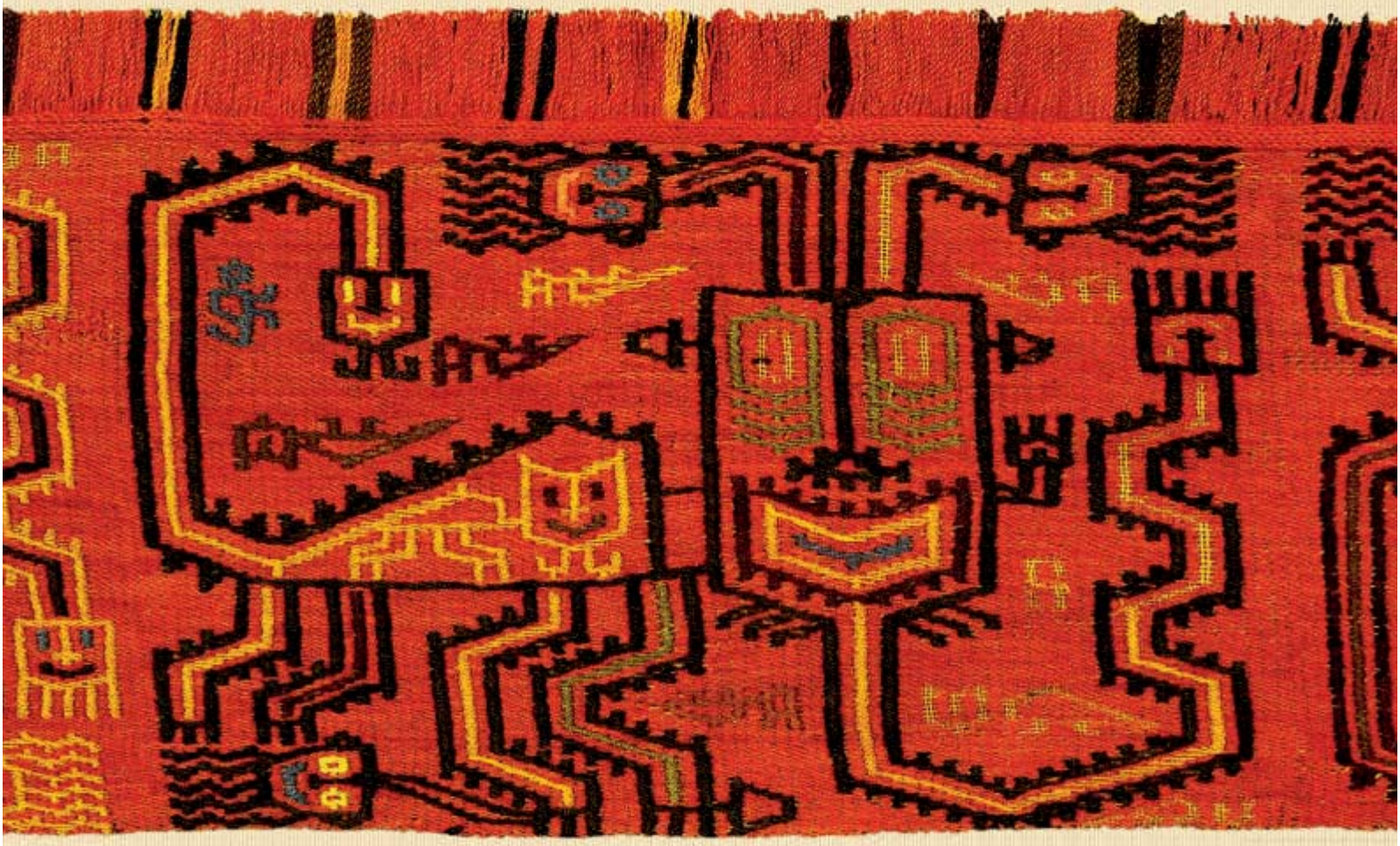
Universidad Católica
Sedes Sapientiae

ESGP
ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



PERÚ: LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Reformas de trámites empresariales

MAG. WILLIAM MUÑOZ MARTICORENA

SERIE DE INVESTIGACIONES 7

PERÚ: LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Reformas de trámites empresariales

Serie de Investigaciones 7

PERÚ: LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Reformas de trámites empresariales

Mag. William Muñoz Marticorena

Universidad Católica Sedes Sapientiae

ESGP
ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA

PERÚ: LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Reformas de trámites empresariales

ISBN: 978-612-4030-17-8
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2011-07207

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

Corrección del texto:
Aurora Jimeno Sancho
Modesta González Sáenz

Diseño de carátula:
Omar Portilla Lozano
Modesta González Sáenz

Diseño y diagramación de interiores:
Omar Portilla Lozano

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

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

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

William Muñoz Marticorena

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

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

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

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

Resumen

Desde fines de los ochenta, la simplificación de trámites es considerada un requisito para mejorar la competitividad de las empresas. Este tema cobra vigencia para nosotros debido a la reciente implementación de tratados de libre comercio, así como a la ubicación rezagada del país en la dimensión de desarrollo institucional del ranking de competitividad del Foro Económico Mundial y la significativa presencia de empresas informales en el Perú.

La Política Nacional de Simplificación Administrativa debe orientar la actuación de las entidades públicas a brindar trámites y servicios administrativos valiosos y oportunos para los ciudadanos. Ofrecer esta ayuda generará un marco normativo y modelos de servicio modernos basados en criterios de simplicidad, calidad, mejoramiento continuo, análisis costo-beneficio y participación ciudadana. Asimismo, las estrategias y las líneas de acción deberán ser revisadas y evaluadas permanentemente de manera que garanticen el ajuste institucional necesario para lograr los objetivos estratégicos.

Por otro lado, luego de realizar intervenciones aisladas, las instituciones del sector público, sector privado y agencias de cooperación se reúnen y se articulan en INTERMESA, un espacio reconocido por sus miembros y actores en materia de simplificación de trámites municipales para empresas, que impulsa el Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas. Como resultado de su gestión, hoy se reconoce ampliamente la necesidad de simplificación a nivel de gobiernos locales y gremios empresariales.

Introducción

La simplificación administrativa ha sido con frecuencia reconocida como una metodología útil para mejorar procesos y reducir costos, tiempos y trámites. Esto es parcialmente cierto, en tanto sus instrumentos no solamente permiten obtener las mejoras antes referidas, sino que, a través de su relación directa con diferentes variables económicas y sociales, contribuye a impulsar la competitividad, la generación del empleo, la reducción de la pobreza y la informalidad.

Para poder entender el sentido de la relación entre la simplificación administrativa y las variables económicas y sociales relevantes, así como describir el entorno nacional, en primer lugar, vamos a revisar determinados aspectos conceptuales y comentar indicadores de desempeño del país.

Seguidamente, realizaremos un recorrido que parte de la publicación *El otro sendero*, de Hernando de Soto, y las contribuciones del Instituto Libertad y Democracia (ILD) hasta las recientes reformas implementadas por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, en colaboración con las instituciones que conforman la Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas (INTERMESA).

Conforme a Ley corresponde a la Secretaría de Gestión Pública tutelar el cumplimiento de las reformas administrativas en la Administración Pública, así como diseñar y proponer instrumentos y metodologías que faciliten la atención a los ciudadanos y la calidad en los servicios públicos. Por ello, vamos a profundizar sus principales desarrollos tanto en Modernización del Estado como en Simplificación Administrativa.

Finalmente, con el ánimo de aportar nuevos instrumentos para la gestión pública, presentamos una clasificación de los municipios del país elaborada en función

del número de habitantes y sus características tanto geográficas como sociales; además, alcanzamos una propuesta para el uso escalable de las soluciones de tecnologías de la información mediante el empleo del *software libre*, y resaltamos los beneficios del *Public Management* como modalidad de dirección en las instituciones públicas.

1. Antecedentes

Con el propósito de contextualizar la problemática de la simplificación administrativa, presentaremos preliminarmente determinados aspectos conceptuales que nos ayudarán a vincular y valorar el objeto de nuestra investigación con variables relevantes como el crecimiento económico, el desarrollo institucional, la desigualdad, la regulación gubernamental, la nueva gestión pública, entre otras. Seguidamente, revisaremos la situación del país en ciertos indicadores claves de desempeño que nos revelarán los logros alcanzados y las agendas pendientes por implementar.

a. Algunos aspectos conceptuales

La eliminación de la pobreza, la reducción de la informalidad y la generación de empleo requieren de un crecimiento elevado y sostenible del Producto Bruto Interno (PBI) sustentado en el incremento de la productividad. Las reformas estructurales facilitan tales incrementos y contribuyen al crecimiento económico mediante mejoras al marco regulatorio, incentivos adecuados, mayor coordinación institucional y flexibilidad en los mercados.

Refiere Samuel Huntington (1968) que el principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones que deberían respaldar los cambios económicos y sociales. Dani Rodrik (2010) señala que el cambio estructural podría ser un motor del desarrollo, siempre y cuando se corrigieran las brechas de productividad laboral en los diferentes sectores de la economía; existiera una colaboración estratégica entre el sector público y el privado, y un mayor diálogo entre las instituciones. Rodrik coincide con Michael Porter (2010) en evidenciar para el caso peruano el desafío de alcanzar una mayor diversificación en las exportaciones; para ello, indican, se requiere incrementar la productividad y promover procesos innovativos.

Douglas North (2003) sugiere la continua revisión del marco institucional a fin de verificar que los incentivos apunten a que la gente sea productiva y creativa. También

propone cambiar la estructura de los mercados para garantizar más efectivamente los derechos de propiedad y generar incentivos hacia la actividad productiva. Asimismo evidencia la necesidad de reformar el sistema judicial de modo que permita hacer cumplir los contratos a bajo costo, Por otra parte, recomienda incrementar el ingreso de los más pobres, mediante la reestructuración del sistema educativo, centrando la atención en los niveles preescolar y primario para proveer a la gente de las destrezas y conocimientos necesarios para incrementar su productividad. Afirma además, asimismo, que para garantizar la calidad es necesario establecer estándares de modo que solo las instituciones que cumplan con ellos sean certificadas.

North (2007), por otro lado, analiza la formación de un escenario adecuado para el desarrollo económico. En ese sentido, manifiesta que la comprensión del marco institucional y de los procesos de decisión es muy compleja, pero imprescindible para elaborar reglas que reduzcan los costos de transacción, agrupen el conocimiento disperso y se adapten continuamente. Igualmente, enfatiza que en esta tarea de diseño es esencial la formación de un marco político adecuado, lo que puede exigir revertir inercias institucionales y superar ciertos vetos.

En cuanto a prescripciones normativas, North destaca: a) el desarrollo económico no está necesariamente garantizado para todos los países; las creencias y las instituciones determinan las posibilidades del desarrollo; b) en el análisis y la definición de estrategias de desarrollo se debe adoptar un enfoque global que tenga en cuenta la complejidad y la interdependencia de la matriz institucional; las instituciones formales deben ser coherentes con las informales y con los mecanismos de supervisión y coerción (el simple cambio de las reglas formales no produce necesariamente los efectos que se buscan); c) la concepción estrecha del *laissez-faire* como política central del desarrollo lleva al fracaso; las instituciones, creencias e incentivos son importantes, y hay espacio para la acción política; d) el marco institucional debe garantizar un marco de orden en el que el Estado se comprometa creíblemente a respetar los derechos políticos y económicos; e) las instituciones del mundo desarrollado no se deben replicar en los países en desarrollo como meras traslaciones; f) la estructura de incentivos que establece la sociedad es esencial para el desarrollo; g) los procesos para adoptar una política de consenso requieren inversión en capital humano, son lentos y los resultados no están garantizados, y h) las instituciones que favorecen el desarrollo son aquellas que se pueden adaptar a las contingencias, que permiten los procesos de prueba y error, y tienen capacidad para eliminar las soluciones no eficaces.

El trabajo desarrollado por Alberto Chong y Mark Gradstein (2004) relaciona la calidad institucional, la desigualdad y la informalidad. Proponen un modelo teórico que relaciona la menor calidad institucional con un mayor tamaño del sector informal. Aña-

den que el aumento de la desigualdad en los ingresos, mediante la reducción de los beneficios relativos de la formalidad para los pobres, también incrementa la informalidad.

Edward Glaeser et al (2002) encuentran un efecto adverso probablemente importante de la desigualdad sobre el desarrollo económico y el progreso social. Consideran que particularmente en países con instituciones políticas débiles, la desigualdad es una fuente de fractura institucional y debe ser contrarrestada a través de la redistribución. Sin embargo, advierten sobre los riesgos de las políticas masivas de redistribución sin considerar las mejoras institucionales, que podrían incluso frenar drásticamente el progreso económico y social. Glaeser (2005), asimismo, subraya que las sociedades más desiguales son menos propensas a presentar democracias o gobiernos que respeten los derechos de propiedad, que las sociedades desiguales redistribuyen menos, que la desigualdad y la heterogeneidad étnica presentan una alta correlación, ya sea debido a diferencias en el nivel educativo o factores culturales. La heterogeneidad étnica reduce la redistribución.

En relación a los marcos institucionales locales, Eduardo Wiesner (1998) refiere que estos son más débiles que al nivel nacional. Manifiesta que para fortalecer el marco institucional local hay que ir más allá de la asistencia técnica y de la retórica, que es necesario crear una demanda real a nivel local por factores institucionales. Señala que esa demanda surge, principalmente, del pago de una proporción importante del gasto público local a través de impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano que generan exigencias reales por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia, por *accountability* política y fiscal y por evaluación del desempeño.

Simeon Djankov et al (2006) indican que la regulación gubernamental de los negocios es un determinante importante del crecimiento. Por ello, sugieren que los países, al momento de diseñar sus políticas de crecimiento, deberían dar prioridad a las reformas de sus regulaciones comerciales. Asimismo, observan que hacer negocios está directamente vinculado a reformas específicas, como implementar una ventanilla única, una oficina de crédito o la reducción de la indemnización por despido. Por último, destacan que identificando e implementando reformas se puede acelerar el crecimiento económico.

Sobre la legitimidad de la regulación Gunnar Trumbull (2010) apunta que las teorías enfatizan el rol del gobierno ya sea en la corrección de las fallas del mercado para promover una mayor eficiencia, o en la limitación del funcionamiento eficiente de los mercados con el fin de perseguir objetivos de bienestar público. En cualquier caso, las características del mercado sirven para justificar la intervención reguladora. Sin embargo, advierte, que es importante considerar los aspectos históricos y las condiciones contingentes bajo las cuales los mercados son construidos así como legitimados.

No obstante la importancia de la regulación, es necesario recordar que no todas las medidas regulatorias responden a fines deseables, lo que puede ocasionar mayores costos para la sociedad al crear barreras a la inversión y al comercio, además de añadir costos administrativos innecesarios y generar una pérdida de competitividad. Más aún, crear incentivos perversos que desarrollen corrupción y falta de transparencia en la administración de los recursos públicos.

Los factores claves para alcanzar un adecuado desempeño competitivo son dos. El primero es la facilitación de la apertura y operación de las empresas, y el segundo, el clima de negocios en los mercados y la regulación existente.

Isabel García (2007) sostiene que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y por otro, favorezcan la participación ciudadana.

John Bryson et al (2007) señalan que un aspecto clave para el éxito de las organizaciones públicas es la habilidad para identificar y construir capacidades; particularmente, sus competencias distintivas en la finalidad de crear con ellas valor para sus grupos de interés relevantes.

b. Doing Business

El reporte Doing Business 2010-2011[1], permite apreciar un progreso importante en el Perú, donde se ha avanzado desde la posición 65 el 2009 a la posición 36 el 2011. Las principales mejoras se alcanzaron en las variables facilidad en la apertura de un negocio (posición 117 el 2009 y 54 el 2011), registro de propiedad (posición 40 el 2009 y 24 el 2011) y comercio fronterizo (posición 98 el 2009 y 53 el 2011). Estos resultados fueron consecuencia de ajustes y verificación de cumplimiento del marco normativo, de la eliminación de trámites innecesarios, de la optimización de costos y de la utilización de tecnologías de información para reducir tiempos y ganar eficiencia.

1 Reporte elaborado por el Banco Mundial con la finalidad de evaluar la facilidad para hacer negocios en 183 economías.

Sin embargo, existen otras variables donde el progreso logrado es todavía limitado, entre ellas, el trámite para obtener las licencias de construcción, el pago de impuestos, la ejecución de contratos y el cierre de negocios. Mejorar estos desempeños ha de implicar la realización de esfuerzos en simplificación administrativa (particularmente en SUNAT), de iniciativas para el fortalecimiento institucional, de coordinación y conectividad entre las entidades y de determinados ajustes al marco normativo. Deberá considerarse, asimismo, que la medición Doing Business se realiza en Lima Metropolitana y que se disponen de trabajos de investigación[2] que muestran una brecha significativa entre los resultados de la capital y el resto del país; razón por la cual, se justificaría la implementación de un sistema de monitoreo al cumplimiento con la normatividad vigente y a la calidad en los trámites y los servicios brindados por las instituciones.

c. Índice de Competitividad Global

El Índice de Competitividad Global 2010-2011[3] (GCI por sus siglas en inglés) muestra igualmente una mejora en el Perú que se ubicó el 2009 en la posición 83 y el 2011 en la posición 73; no obstante, esta variación no fue tan significativa como la obtenida por el país en el ranking Doing Business.

Las variables que explican la competitividad están relacionadas con restricciones estructurales, que para ser superadas demandan de la participación de distintos actores claves, del desarrollo de sistemas territoriales y sectoriales, de la definición de una visión y estrategias sostenibles, así como de disponer de fondos suficientes para implementar reformas y ajustes de mediano y largo plazo.

Destacaron como los indicadores relevantes más rezagados: la calidad de las instituciones (puesto 96), la infraestructura (puesto 88) y la innovación (puesto 110); asimismo, los factores que dificultan hacer negocios fueron la ineficiencia de la burocracia gubernamental, la corrupción, la rigidez laboral y la inadecuada provisión de infraestructura.

2 Documento Monitoreo 2010 de INTERMESA e Informe Final de la Campaña de Verificación al Cumplimiento de las Metas de agosto del 2010 del Programa de Modernización Municipal del MEF.

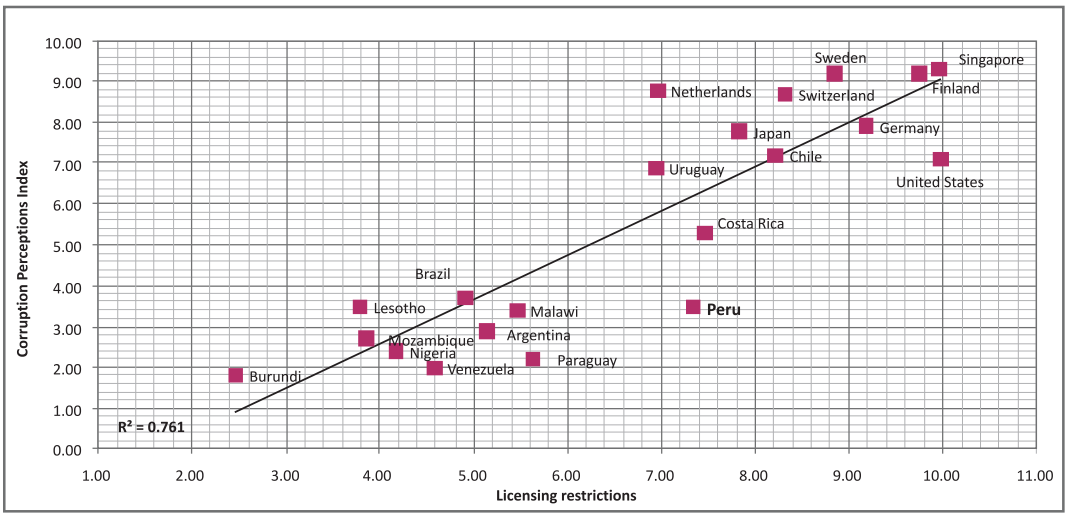
3 Reporte elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) a fin de evaluar el nivel de competitividad en 139 economías.

d. Índice de Percepción de Corrupción, Índice de Libertad Económica e Índice de Competitividad Global

En los gráficos Nº 1, 2 y 3, hemos vinculado los resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2010 de Transparencia Internacional, el Reporte 2010 sobre Libertad Económica que elabora el Fraser Institute y el Índice de Competitividad Global 2010-2011 del Foro de Económico Mundial. En todos los casos se verificó una relación directa entre los tres indicadores. El primer gráfico relaciona las restricciones para tramitar licencias, una variable típicamente tratada por la simplificación administrativa con el Índice de Percepción de Corrupción, una variable que limita la competitividad. Se observó que los países que menos dificultan el trámite de licencias son a la vez aquellos con una percepción de corrupción menor. Perú, a pesar de sus esfuerzos en simplificación, todavía se ubica en el grupo de los países con una percepción de corrupción relativamente alta en la región.

Gráfico Nº 1

Relación entre el Índice de Corrupción y el Índice de Libertad Económica



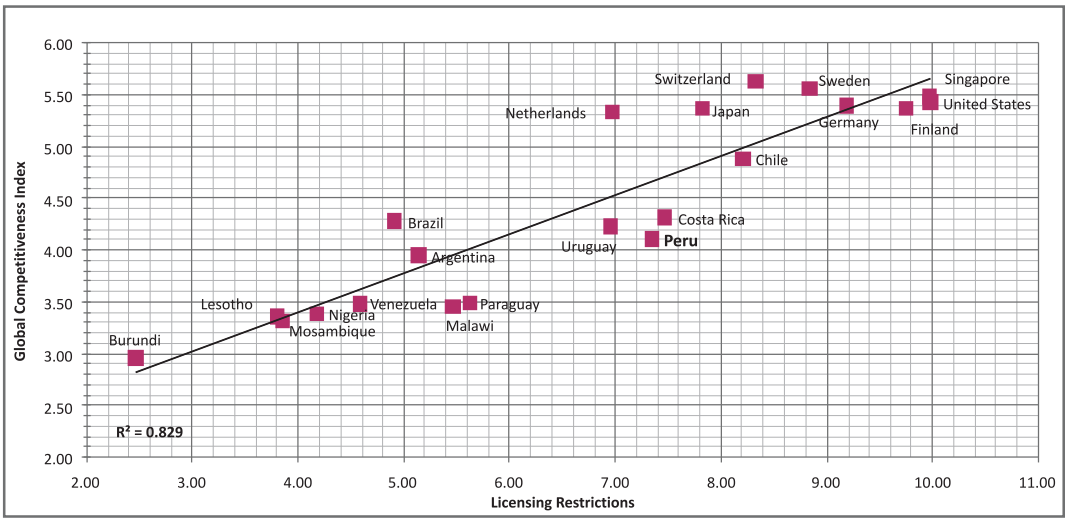
Fuente: Transparency International-CPI 2010/Fraser Institute – Economic Freedom of the World 2010 Annual Report

El segundo gráfico relaciona directamente las restricciones al trámite de las licencias y la competitividad. Se evidencia que los países desarrollados que presentan reducidas restricciones al trámite de licencias, coincidentemente alcanzan los niveles más altos en competitividad. La posición del Perú sugiere una profundización en las iniciativas de simplificación administrativa para reducir las restricciones, que a su vez facilitarían la apertura de negocios, la competencia y la innovación.

El tercer gráfico relaciona directamente la corrupción y la competitividad. Se estima que los países con una menor percepción de corrupción alcanzan los mayores niveles de competitividad. El Perú presenta una elevada percepción de corrupción, que, además de afectar el funcionamiento de los mercados, restringe las oportunidades de las mayorías y afecta la eficiencia y la productividad.

Gráfico Nº 2

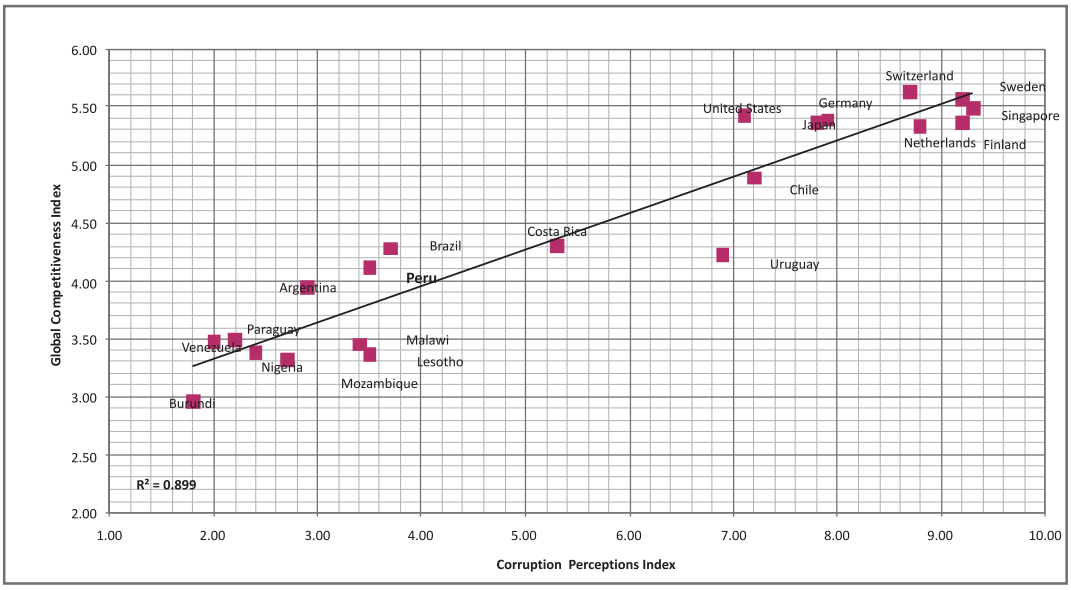
Relación entre el Índice de Competitividad Global y el Índice de Libertad Económica



Fuente: World Economic Forum – The Global Competitiveness Report 2010-2011 / Fraser Institute –Economic Freedom of the World 2010 Annual Report

Gráfico Nº 3

Relación entre el Índice de Competitividad Global y el Índice de Corrupción



Fuente: World Economic Forum – The Global Competitiveness Report 2010-2011 / Transparency International-CPI 2010

Consideramos que las mejoras tanto de la facilitación para hacer negocios como de la competitividad están altamente correlacionadas con las iniciativas de simplificación administrativa y los ajustes o reformas institucionales que se emprendan.

e. Latinobarómetro

El Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2010 sobre el Perú revela que al 2010 los problemas más importantes para los peruanos fueron el desempleo (20%), la delincuencia (18%), los problemas económicos (17%), la pobreza (16%) y la corrupción (10%). Con excepción de la delincuencia, en todos estos problemas el Perú se encontraba por encima del promedio de América Latina. El documento refiere, asimismo, que la injusticia en la distribución de la riqueza es mayor en Perú (sólo 14%) que en el promedio de América Latina. Además, si bien Perú ha crecido más que el promedio de la región, los frutos del desarrollo llegan de manera desigual y con mayor volatilidad a la ciudadanía.

Adicionalmente, Latinobarómetro diferencia distintos tipos de confianza. En primer lugar, identifica la confianza entre las personas; en segundo lugar, la confianza en las instituciones y, por último, la confianza en las personas que ejercen cargos y profesiones en las sociedades. La confianza interpersonal es la base sobre la cual se levanta la confianza hacia las instituciones y hacia los personeros que ejercen cargos y profesiones en la sociedad. El Perú mostraba en el informe un nivel de confianza interpersonal menor que el promedio de América Latina (14%), que a su vez es la región más desconfiada del mundo. Presentaba, igualmente, los porcentajes más bajos de confianza hacia las instituciones de la democracia: solamente 14% de los encuestados confiaban en el congreso, 13% en los partidos políticos, 15% en el poder judicial, 35% en las fuerzas armadas y 25% en el gobierno.

Al observar en el documento a la totalidad de las instituciones que se midieron el 2010, la confianza de los peruanos hacia las mismas fue inferior en todos los casos, exceptuando a la Iglesia. Esta fue la única institución en el Perú que reflejó un gran nivel de confianza, alcanzando el 68%. Los sindicatos y la policía obtuvieron porcentajes más bajos comparados al promedio regional, alcanzando 21% y 24% de confianza respectivamente.

Latinobarómetro asume que la falta de confianza en las instituciones es consecuencia de la desigualdad. Manifiesta que en la medida que los países de la región puedan desmantelarla aumentará la confianza. Habría entonces que fortalecer aspectos fundamentales como la igualdad ante la ley, la justicia distributiva, la justicia, el uso del poder.

F. Informalidad

Norman Loayza (2008) plantea que la informalidad no tiene una causa, sino que es producto de la combinación de servicios públicos deficientes, de un régimen normativo opresivo y de la débil capacidad de supervisión y ejecución del estado. Subraya que dicha combinación resulta especialmente explosiva cuando el país se caracteriza por presentar bajos niveles educativos, fuertes presiones demográficas y estructuras productivas primarias. Utiliza la definición de informalidad de Hernando de Soto (1986)[4] y reconoce la dificultad para obtener una medida exacta y completa de su tamaño. Loayza afirma que el grado de informalidad en el Perú es alarmantemente elevado, y considera que en el Perú el 60% de la producción se realiza informalmente; el 40% de la fuerza laboral esta autoempleada en microempresas informales y solamente el 20% de la fuerza laboral está afiliado a algún plan de pensiones formal[5].

Loayza (2008) sostiene que la informalidad es la forma distorsionada con la que una economía excesivamente reglamentada responde tanto a los choques que enfrenta como a su potencial de crecimiento[6]. Declara que las empresas, por tratar de eludir el control del estado, siguen siendo empresas pequeñas con un tamaño inferior al óptimo; utilizan canales irregulares para adquirir y distribuir bienes y servicios, y tienen que utilizar recursos constantemente para encubrir actividades o sobornar a funcionarios públicos. Las empresas formales tienen un uso menos intensivo de mano de obra. Además, las actividades informales utilizan y congestionan la infraestructura pública sin contribuir con los ingresos tributarios necesarios para abastecerla.

En el encuentro Quo Vadis Perú 2011, Norman Loayza reconoce aspectos positivos (flexibilidad y creatividad) y negativos (ineficiencia, marginación y riesgo) de la informalidad. Presenta el alto grado de informalidad laboral del Perú tanto en el contexto de las naciones de América Latina (Gráfico Nº 4) como a nivel de las regiones (Gráfico Nº 5). Manifiesta que el análisis de las series históricas demuestra que la informalidad baja con el crecimiento pero que esta reducción aún no es la suficiente (Gráfico Nº 6).

Concluye que a efectos de superar la informalidad hay que mejorar el nivel educativo, la estructura productiva y la productividad; la calidad de los servicios públicos, particularmente los de seguridad y justicia; y reducir las cargas regulatorias. Recomien-

4 El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Por lo tanto, pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el estado ofrece.

5 Incluyendo a aquellos trabajadores que laboran para empresas grandes.

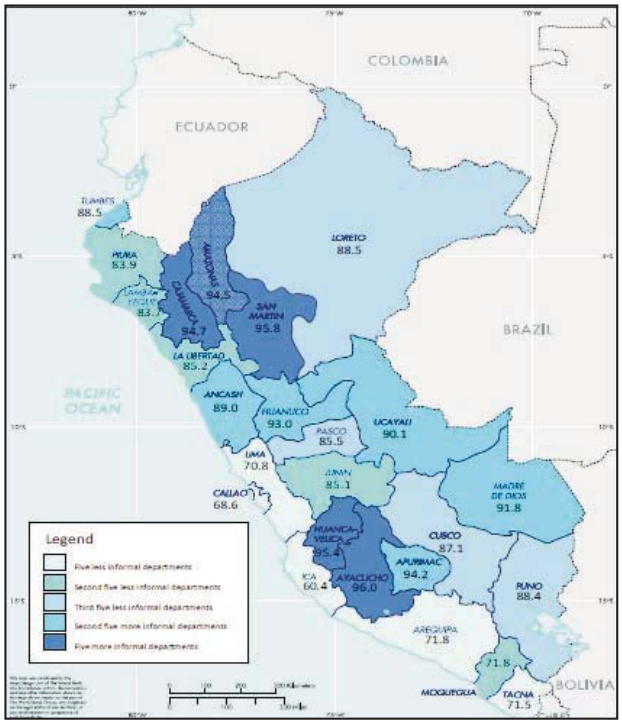
6 Se trata de una respuesta distorsionada porque la informalidad supone una asignación de recursos deficiente que conlleva la pérdida, por lo menos parcial, de las ventajas que ofrece la legalidad: la protección policial y judicial, el acceso al crédito formal, y la capacidad de participar en los mercados internacionales.

da que en el corto y mediano plazo hay que concentrarse en la mejora de los servicios del estado y en aliviar la carga regulatoria; asigna para el largo plazo el aumento de la productividad de los trabajadores.

Gráfico Nº 4
La Informalidad Laboral en América Latina

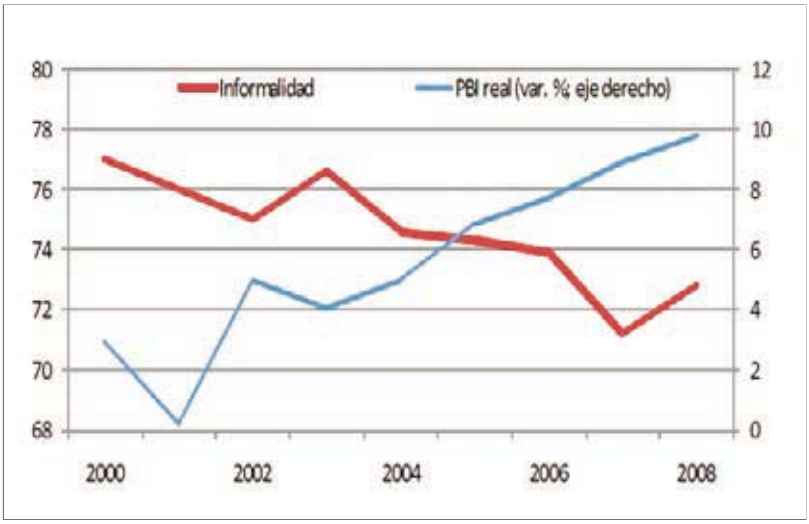
Fuente: Oscar Calvo - González Banco Mundial

Gráfico Nº 5
La Informalidad Laboral en las Regiones del Perú



Fuente: Oscar Calvo - González Banco Mundial

Gráfico Nº 6
La Informalidad y el PBI Real (Período 2000-2008)



Fuente: Oscar Calvo - González Banco Mundial

El documento del Banco Mundial *Informalidad: Escape y Exclusión* (2007) considera a la informalidad como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado que, de acuerdo a la literatura económica, debe desempeñar una función correctora de las fallas del mercado, asegurar el suministro de bienes públicos, y mantener condiciones para la igualdad de oportunidades. La publicación identifica dos perspectivas para abordar la informalidad.

La primera perspectiva considera que la segmentación del mercado laboral impide que los trabajadores dejen su estado de inercia en la informalidad y se empleen en el sector formal que ofrece beneficios estipulados por el Estado (exclusión). Además, volviendo a De Soto (1986), se señala que las reglamentaciones complicadas impiden que las empresas pequeñas crucen la frontera hacia la formalidad y prosperen y es posible que algunas empresas grandes, por evitar cargas fiscales y regulaciones excesivas, operen parcialmente en la informalidad y consecuentemente no alcancen su potencial de crecimiento y mayor eficiencia.

La segunda perspectiva se asemeja al concepto de escape de Hirschman (1970): muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado. Según esta perspectiva, un gran número de empresas y personas optan por no pertenecer a las instituciones formales, lo que implicaría un cuestionamiento de la sociedad a la calidad de los servicios del Estado y a su capacidad de hacer cumplir las normas.

El estudio indica que para los casos de Brasil, Colombia y Perú la evidencia señala que en los años noventa el aumento de los costos laborales y las rigideces incidieron en la expansión de la informalidad. Recomienda asimismo, que para reducir la informalidad se requieren medidas destinadas a incrementar la productividad agregada de la economía. Un clima de inversión más favorable que permita a las empresas formales expandirse y pagar salarios más altos. Aumentar los niveles de capital humano, especialmente el de los pobres que les permitirá acceder a empleos mejor remunerados en un sector formal más dinámico. Reducir las reglamentaciones e impuestos excesivos que crean segmentación en el mercado laboral[7].

La investigación del Banco Mundial hace una referencia a la reducción de las barreras a la formalización de las empresas. Considera que, por un lado, la presencia de costos de oportunidad bajos para ingresar al sector informal conduciría al predominio de empresas de baja productividad con pocas perspectivas de crecimiento y altas tasas de fracaso. En este caso recomiendan tomar medidas para mejorar el clima de inversión y las políticas orientadas a aumentar la acumulación de capital humano.

Por otro lado, las barreras a la formalización pueden entorpecer el acceso de las microempresas a las tecnologías, los mercados y los servicios gubernamentales. Para subsanar estos obstáculos recomiendan reducir las cargas legales a la formalización y llevando a la práctica programas de simplificación administrativa destinados a reducir los costos de transacción relacionados con la operación de empresas legítimas. En particular, los programas de registro de empresas[8].

G. Fragmentación administrativa

La desagregación del territorio en excesivas escalas administrativas[9] y presupuestarias no contribuye a una integración igualitaria del país. Existe una enorme fragmentación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Lima, a pesar de su relativo progreso, como señala un estudio de Maximixe (2006), presenta limitaciones para lograr un desarrollo integral debido a la fragmentación del poder político administrativo en 42 autoridades municipales[10], 2 autoridades regionales metropolitanas (Lima Y Callao) y 2 autoridades municipales metropolitanas; todas ellas con autonomía política, económica y administrativa y actuando sobre un mismo espacio territorial. Ello

7 Los costos no salariales que pesan sobre los empleos formales en Brasil, Colombia y Perú parecen ser causa de caídas considerables en el empleo formal.
8 Mediante el uso de tecnologías a través de Internet y trámites que se efectúen en un solo paso.
9 Escala a nivel Nacional, Regional, Local Provincial, Local Distrital y Centros Poblados.
10 Que a su vez tienen sus propios consejeros, presupuestos e impuestos, recojo de basura, serenazgo y normas urbanísticas.

dificulta la articulación de políticas de corte transversal, con criterios homogéneos y aprovechando las ventajas de costos y de escala para generar proyectos de verdadero impacto y efectividad fiscal.

Dammert (2003) en un estudio sobre la descentralización en el Perú, se refiere a la fragmentación "distritalista" como una forma refinada de oponerse a la descentralización del poder, mediante la fragmentación de la institución de base, con cerca de 2000 distritos con gobiernos municipales, de limitadas competencias y muy escasas rentas que enfrentan a un gobierno nacional que controla sectorialmente el Estado.

Pablo Alonso et al (2007) en un documento del BID sobre la Gobernabilidad Democrática en el Perú, sugieren realizar un esfuerzo de reducción y consolidación de circunscripciones territoriales preferentemente encaminada a los municipios, recomiendan a) la asimilación de los distritos en las provincias, con lo cual se crearía un solo nivel de gobierno municipal, o b) una división de funciones nítida y completa autonomía entre ambos niveles de gobierno.

El Cuadro Nº 1 permite apreciar el grado de fragmentación de las unidades administrativas en Perú y en algunos países de América Latina.

Cuadro Nº 1

UNIDADES ADMINISTRATIVAS EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA		
País	Número de unidades	Número de personas por unidad (miles)
Sudamérica	10925	32
México	2415	41
Argentina	499	74
Bolivia	100	83
Brasil	5508	32
Chile	290	53
Colombia	1069	39
Costa Rica	82	48
Panamá	67	44
Perú	**1895**	**14**
Puerto Rico	78	49
Uruguay	19	176
Venezuela	320	76

Fuente: United Nations Environment Program (UNEP), Columbia University, World Bank (2005)

2. De La Desburocratización Hacia La Modernización Del Estado

a. *El otro sendero*

Hernando de Soto publica en el año 1986 *El otro sendero*, un documento que examina, en primer lugar, la economía informal y el problema del acceso a la propiedad, profundiza los costos tanto de la formalidad como la informalidad y desarrolla una caracterización del mercantilismo.

En la introducción fundamenta detalladamente el proceso migratorio (Recuadro Nº 1) del campo a la ciudad, el cual revela un acto racional de los migrantes al desplazarse en búsqueda de oportunidades y bienestar; sin embargo, ya en la capital les es muy difícil acceder formalmente al empleo, la propiedad y la educación.

De Soto analiza la informalidad mediante la evaluación de tres sectores específicos: la vivienda, el transporte y el comercio. En todos ellos identifica una organización informal que construye un marco extralegal para proveerse de garantías mínimas. Asimismo, determina que el trámite de acceso a una vivienda formal demora 83 meses, demanda más de 207 pasos administrativos en 48 oficinas públicas y solamente para completar el trámite de adjudicación, un desembolso de 2,156 dólares. En el sector transporte, el trámite hipotético de acceso a un comité de microbuses demora 26 meses e implica resolver cuatro trámites. En el sector comercio, el trámite de acceso a una tienda formal demora 43 días, requiere la visita de tres reparticiones públicas y un gasto de 591 dólares. A estos desembolsos habría que añadir los costos de permanencia, principalmente relacionados con pagos de impuestos, de licencias y costos no salariales.

La trascendencia del trabajo de Hernando de Soto radica en ser un esfuerzo pionero en la creación de una toma de conciencia sobre la necesidad de reformar el sector público y en mirar la informalidad desde una perspectiva ponderada, considerando a los migrantes personas que responden a una realidad compleja y agreste, reconociéndoles la creatividad y el emprendedorismo en sus iniciativas. Es por ello que por un lado recomienda realizar reformas en simplificación, descentralización y desregulación y, por otro lado, reconoce la relevancia económica del sector informal al representar el 48% de la población económicamente activa y 39% del PBI.

El autor no es ajeno a los elementos negativos que participan en el sistema económico, como los políticos, funcionarios y otros agentes que asumen comportamientos oportunistas y corruptos, igualmente, reconoce que las instituciones legales siguen siendo mercantilistas: el acceso a la empresa privada es difícil o imposible para las clases populares, la normatividad legal es excesiva y engorrosa, las burocracias públicas y privadas son enormes, las coaliciones redistributivas influyen poderosamente en la formulación del Derecho y la intervención del Estado es patente en todas las actividades. Sugiere que para salir del mercantilismo se requiere un acercamiento del Derecho a la realidad y reajustar las primitivas instituciones legales para que permitan la interdependencia pacífica y el desarrollo de los individuos dentro de una sociedad cada vez más compleja y heterogénea.

El reto que plantea De Soto consiste en alcanzar un sistema legal e institucional que refleje la nueva realidad, que deje funcionar ordenadamente la economía espontáneamente surgida del pueblo, que les permita producir con seguridad a los empresarios y comerciantes formales competitivos en lugar de obstaculizarlos, y que transfiera a los privados aquellas responsabilidades e iniciativas que el Estado ha monopolizado sin éxito.

El texto recomienda integrar a los formales e informales en un sistema económico legal único y que no permita discriminación para que la población en general pueda usar plenamente sus energías creativas. Aconseja, asimismo, que para integrar al país se requiere necesariamente simplificar y descentralizar la función pública y desregular la vida productiva nacional.

La simplificación implica adoptar medidas que optimicen el funcionamiento de las instituciones legales para eliminar las duplicidades y actividades innecesarias de las normas. De Soto manifiesta que con simplificar, sin embargo, no se afecta las causas del sistema mercantilista, sino solo algunos de sus efectos. La simplificación intenta reducir los costos productivos "desburocratizando", es decir aminorando la tramitación burocrática sin que se abandone el propósito de los controles deseados.

Se entiende por descentralización, el traspaso de responsabilidades legislativas y administrativas del gobierno central a los gobiernos e instancias locales y regionales, con el objetivo de poner a las autoridades en contacto más inmediato con la realidad y los problemas por resolver. Al igual que la simplificación, la descentralización no cambia en esencia, las características del sistema mercantilista, porque la colusión discriminatoria entre gobernantes y actores privados privilegiados se puede dar tanto a nivel local como nacional.

Desregular supone el incremento de las responsabilidades y oportunidades de los privados en ciertas áreas y la reducción del Estado en las mismas. Al igual que con la producción democrática del Derecho, con la desregulación se afecta las causas mismas del mercantilismo.

Recuadro Nº 1

LAS MIGRACIONES

Los Conos11 de Lima Metropolitana se formaron a partir de migraciones masivas durante los años cuarenta y cincuenta. Estas se explicaron tanto por traslados de población provinciana de zonas rurales a la capital, como por el desplazamiento de familias desde zonas tradicionales de Lima hacia la periferia; situación que, de alguna manera, fue estimulada por la oportunidad que existía de invadir terrenos del Estado o privados para luego tramitar el reconocimiento como posesionarios.

Muchos factores incidieron para hacer atractivo el migrar hacia la capital, entre ellos, los avances de las telecomunicaciones (radio, prensa), que difundían las ventajas y comodidades de la vida urbana; el desarrollo de la carretera Panamericana, que integró a muchos pueblos aislados acercándolos a los grandes mercados urbanos (De Soto, 1986); la concentración de las universidades y centros formativos de excelencia en la capital; un mercado laboral más organizado, con presencia de sindicatos y propuestas reivindicativas; la mayor esperanza de vida de los niños al nacer y la mejor dotación de servicios de salud, entre otros.

Todos estos elementos, que, efectivamente, estimulaban el deseo de migrar hacia Lima, fueron reforzados por el hecho de que en la periferia de la capital existían kilómetros de lomas eriazas, muy próximas a las vías troncales (Avenida Túpac Amaru, Panamericana Norte) y extensas haciendas agrícolas con potencial inmobiliario. Otro factor que contribuyó a la expansión urbana en la zona era explicado por la presencia de congregaciones religiosas católicas, que desarrollaron en la zona una verdadera red de apoyo social, edificando en torno a sus parroquias colegios, centros de salud, cooperativas, centros formativos. El rol de la iglesia fue trascendente en el desarrollo de los conos, no solamente acompañando a los migrantes en su proceso de instalación, sino generando externalidades positivas; promoviendo la confianza entre los vecinos, al auspiciar las agrupaciones vecinales; conservando las tradiciones culturales de los migrantes de provincias, al respetar y estimular las muestras de religiosidad popular, y colaborando en mantener el orden y seguridad en el territorio al convertirse en un catalizador social, neutralizando la violencia y creando condiciones para que se desarrolle una clase media emergente.

11 Zonas periurbanas a la ciudad tradicional, desarrolladas sobre lomas eriazas y antiguas haciendas agrícolas.

B. ILD y la Desburocratización

En 1981, Hernando de Soto y otros colegas deciden crear una organización sin fines de lucro con la finalidad de investigar la economía informal en el Perú; denominaron a esta entidad, el Instituto Libertad y Democracia (ILD). Una de sus áreas de trabajo fue la simplificación administrativa. En 1990, Alberto Bustamante et al desarrollaron para ILD el Cuaderno de Trabajo Nº 4 *La Simplificación Administrativa - primer paso hacia la desburocratización*, que pretendía sistematizar tanto las experiencias como las propuestas de la institución en relación a la simplificación y la desburocratización.

Al inicio del documento se define el término *burocratismo,* el cual es entendido por algunos como el crecimiento desmesurado del número de funcionarios y servidores públicos. Para otros significa el incremento sustancial de las dependencias y entidades administrativas y para otros, finalmente, supone el incremento de las funciones interventoras del Estado en la economía y en las relaciones sociales. La *desburocratización* debiera implicar un reacomodo al interior del aparato administrativo; sin embargo, en ningún caso, puede suponer un prejuicio respecto a la supuesta necesidad de reducir el número de funcionarios del Estado; tampoco debe considerarse como una tarea de "racionalización" ni interpretarse como una forma exclusiva de desconcentración del aparato administrativo.

El ILD considera que la formulación del concepto de d*esburocratización* debe hacerse a partir de la identificación de técnicas, organizaciones, contextos o ambientes institucionales, mecanismos de decisión y mecanismos de revisión. La d*esburocratización* implica el desarrollo de técnicas que fundamentalmente serían: *la simplificación, la descentralización y la desregulación*.

La simplificación es un proceso que afecta estrictamente a las relaciones más visibles y frecuentes entre la Administración Pública y los usuarios del servicio. *Simplificar*, en tal sentido, consiste en establecer medios institucionales que faciliten esa relación y generen un efectivo alivio de las cargas de procedimientos que agobian a los ciudadanos y a las empresas. Siendo así, *simplificar* no significa necesariamente emprender grandes mejoras orgánicas al interior del aparato administrativo, sino sólo efectuar los cambios aunque fueran superficiales, estrictamente imprescindibles para facilitar ese alivio que se produce en las ventanillas de atención.

Los autores advierten que la incidencia de la *simplificación* en el proceso amplio de la desburocratización es sólo preliminar y parcial. No debe, por lo tanto, reducirse el concepto de desburocratización a la *simplificación administrativa*.

Otra técnica, aunque de mayor alcance, es la *descentralización.* A diferencia de la desconcentración, no se trata solamente de delegar ciertas competencias hacia organismos que nunca la tuvieron, sino de otorgar a estos últimos una verdadera capacidad de decisión, dentro del marco constitucional y legal.

La tercera técnica de d*esburocratización* es la *desregulación.* Esta puede definirse gruesamente como la transferencia de capacidad de decisión desde entes estatales hacia la autonomía privada. La *desregulación* se verifica a partir de la constatación de cuáles son los terrenos o las materias donde el estímulo privado funciona más eficientemente que la compleja maquinaria estatal.

La publicación señala que un proceso integral de d*esburocratización* incluye, además de la puesta en práctica de técnicas como las indicadas, el funcionamiento de algunos órganos coordinadores que se ubican al interior del aparato estatal. Otro elemento imprescindible es la existencia de un contexto institucional que asegure que las técnicas y los órganos puedan operar adecuadamente.

El texto considera que la mayor parte de la normatividad vigente en el Perú es dada por el Poder Ejecutivo, que no es precisamente un foro de discusión pluralista y sus actores no han sido elegidos directamente por el pueblo. Por tanto la regla a sugerir sería que todas las normas que dicte el Ejecutivo sean previamente publicadas en forma de proyecto junto con su respectivo análisis técnico, para abrir un período de discusión que permita a los ciudadanos y demás interesados emitir sus opiniones, sugerencias, recomendaciones o simplemente formular oposición. La prepublicación de las normas y el análisis costo beneficio son, por ello, elementos fundamentales en el logro de un ejercicio democrático y moderno de la autoridad.

En la base del *burocratismo* se encuentra un sistema de gobierno que ha producido una innecesaria sobrerregulación desvinculada de la realidad, la cual no se habría generado si es que existieran los mecanismos previos de evaluación y consulta. Por ello es pertinente que, una vez emitida la norma, la eficacia *desburocratizadora* proporcione también determinados mecanismos de revisión de la actuación administrativa del Estado, los mismos que comprenden no sólo el perfeccionamiento del sistema de control, sino también el establecimiento de mecanismos de coordinación intragubernamental así como la revisión por los órganos judiciales, de la actuación administrativa de las entidades públicas.

En suma, la posición del ILD respecto a la *desburocratización* precisa que se trata de un proceso que implica el establecimiento de técnicas incentivadas por órganos públicos y privados en un determinado contexto institucional, cuya meta sea un sistema democrático de adopción de decisiones que reduzca los costos de transacción

de los agentes económicos, y que esté, finalmente, sometido a mecanismo institucionales de revisión.

Diversas investigaciones desarrolladas por el ILD validan la hipótesis de que en términos generales, la "*burocratización*" está discretamente vinculada con la *sobrerregulación*. Esta última tiene como causa inmediata la capacidad discrecional en materia reguladora que ejercita la administración pública, que se concretiza en multiplicidad de normas que, muchas veces, obligan a la sociedad, o sea, a los individuos y las empresas, a un gasto superior a los beneficios que pueden obtener de la aplicación y observancia. Está demostrado que la *sobrerregulación* no solo origina el desperdicio de los recursos más valiosos con los que cuenta una sociedad, principalmente el capital humano y los recursos materiales, sino que desalienta la actividad productiva de los individuos y de las empresas.

El ILD destaca que es indudable que la *sobrerregulación* propicia el fortalecimiento de una burocracia controladora que haga cumplir las regulaciones y sancione su incumplimiento, con la particularidad de que la *sobrerregulación* por su propia naturaleza genera incumplimiento. Distingue que el fenómeno de la *burocratización* no consiste en que existan demasiados funcionarios públicos en el país o que estos no trabajen lo suficiente; lo sustantivo radica en la forma como dichos funcionarios distribuyen sus actividades para el cumplimiento de las regulaciones, algunas de la cuales son necesarias y otras simplemente redundantes. La *burocratización* se produce cuando el tiempo de los funcionarios está especialmente concentrado en la ejecución de regulaciones redundantes.

En opinión del ILD, la batalla contra la *burocratización* puede librarse con éxito, mediante la creación de determinadas instituciones y mecanismos legales, entre los que destacan la simplificación administrativa de los procedimientos, conjuntamente con la descentralización de los procesos de toma de decisiones y la transferencia de responsabilidades del gobierno hacia los particulares. Tales elementos debieran complementarse con mecanismos de apoyo como el acceso a la información pública, la consulta y el análisis económico de las normas antes de su expedición, y la revisión por las propias dependencias públicas de los actos gubernamentales.

De esta forma, la simplificación administrativa resulta sólo un primer paso hacia la *desburocratización*, pues está orientada exclusivamente a aliviar los aspectos visibles o "epidérmicos" de las disfunciones de la burocracia y a aligerar las costosas cargas que ellas imponen en los individuos y las empresas.

Una de las principales contribuciones del ILD a la Administración Pública ha sido la Ley de Simplificación Administrativa, Ley 25035, aprobada al igual que su reglamento durante 1989. Esta ley se sustenta en cuatro principios generales: a) La presun-

ción de veracidad; b) la eliminación de las exigencias y formalidades cuando los costos económicos que ellas impongan a la sociedad, excedan los beneficios que le reportan; c) la desconcentración de los procesos decisorios a través de una clara distinción entre los niveles de dirección y los de ejecución y d) la participación de los ciudadanos en el control de la prestación de los servicios por parte de la Administración Pública, y en la prestación misma de los servicios. Gracias a esta Ley se eliminaron una serie de requisitos y formalidades costosas.

Otras propuestas normativas alcanzadas por la institución fueron el Proyecto de Ordenanza Simplificadora del Trámite para la Obtención de la Autorización Municipal de Funcionamiento (1988) y el Documento Base del Proyecto de Ordenanza Simplificadora del Trámite para la Obtención de la Autorización Municipal de Funcionamiento.

c. Iniciativas de la Cooperación Internacional

Las instituciones multilaterales son muy activas en la formulación de programas, en brindar asistencia técnica y desarrollar investigación relacionada a la problemática de la simplificación administrativa.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y las economías miembros del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) reconocen a la reforma regulatoria como un elemento central en la promoción de mercados competitivos, siendo este un proceso clave para lograr la eficiencia económica. Una estrategia de reforma regulatoria que ha sido implementada por diversas economías es la simplificación administrativa, que permite eliminar aquella regulación obsoleta e ineficiente favoreciendo el mejor rendimiento de la administración pública en todos los niveles de gobierno.

La OCDE, mediante su serie de publicaciones “Eliminando el papeleo” (Cutting Red Tape), presenta los avances de sus países miembros en la reducción de costos administrativos innecesarios[12] como una de las más importantes herramientas para la reforma regulatoria. La OCDE expone que la simplificación administrativa puede lograrse enfocando las estrategias y herramientas bajo una organización que permita detectar los objetivos a simplificar, generar diseños institucionales acordes y utilizar distintas herramientas para desarrollar e implementar estrategias. Asimismo, el organismo reconoce la relación entre las mejores tecnologías para reducir el costo administrativo de cumpli-

12 Un ejemplo sobre la implementación de un programa de simplificación administrativa es el caso de Holanda, donde se ha venido implementando una medición de los costos de la regulación por medio de una metodología bastante sofisticada pero de mayores alcances, denominada Modelo de Costeo Estándar (Standard Cost Model), verificando que los costos administrativos representan aproximadamente 3.6% del PBI nacional. Con la implementación del programa, los costos derivados de las regulaciones se redujeron en 25%, teniendo un efecto positivo de 0.9% del PBI (Nijland Jeroen, 2008).

miento de la regulación; la importancia de la revisión, simplificación o eliminación de permisos; el análisis sobre el uso de alternativas a la regulación administrativa, mejora de los formatos para trámites, reformas a los procesos administrativos, entre otros.

Los países miembros de APEC se reúnen periódicamente en grupos de trabajo como la comisión de acceso al mercado (Market Access Group) y participan en encuentros de fortalecimiento de capacidades como los seminarios sobre licencia de negocios (Business Licensing Seminar), donde intercambian experiencias y presentan resultados de investigaciones relacionadas con propuestas para la mejora del comercio entre los países, reformas al sistema regulatorio de permisos de construcción, licencias de negocios, facilitación del comercio transfronterizo, entre otros temas vinculados a la facilitación del acceso al mercado.

El Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés) ha auspiciado publicaciones como el *Municipal Score Card*, documento que permite evaluar comparativamente el grado de avance en cuanto a reformas de simplificación administrativa a distintas municipalidades de América Latina y el Caribe. Asimismo, mediante sus servicios de consultoría (IFC Advisory Services) promueve el desarrollo de documentos de investigación, brinda asistencia técnica y capacitación a municipalidades específicas, instituciones públicas y se involucra conjuntamente con otros actores locales en proyectos de mejora de las municipalidades y de las instituciones que proveen los permisos de inspección. El Banco Mundial además organiza y publica el reporte Doing Business que muestra el grado de avance relativo de 183 economías en cuanto a la facilitación del clima de negocios.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de su estrategia país, contribuye a la modernización del estado, principalmente a través de fondos, asistencia técnica y proyectos de investigación. Participa conjuntamente con otras instituciones públicas y de la cooperación internacional en proyectos de reforma del Estado, actualmente el Perú tiene suscrito un contrato de préstamo para financiar el Programa de Modernización del Estado y Descentralización (PMDE).

La cooperación americana (USAID), antes mediante su programa MYPE Competitiva y actualmente a través del programa Facilitando el Comercio, colabora con las entidades del gobierno nacional para mejorar la simplificación administrativa y asiste directamente a los gobiernos municipales a fin de mejorar el clima de negocios en el Perú. Esta ayuda se ha materializado mediante asistencia técnica, desarrollo de *software*, proyectos de investigación, publicaciones y auspicios.

Las principales contribuciones de la Unión Europea a la simplificación administrativa en el país se realizaron en el marco del Programa PROPOLI, con el auspicio a 10

de las municipalidades más pobres de Lima. Se apoyó mediante consultoría y asistencia técnica para la mejora de procesos de acceso al mercado formal, rediseño de instrumentos de gestión municipal, desarrollo de sistema informático y adecuación a la Nueva Ley Marco de Licencias de Funcionamiento. Asimismo, PROPOLI ayudó a las municipalidades en la elaboración de los TUPAS que debían costear el nuevo procedimiento simplificado de licencia de funcionamiento, así como el diseño e implementación de un software que permitiera el seguimiento de los expedientes que ingresaran para la tramitación de la licencia.

La cooperación alemana (GTZ) desde el 2004 viene ejecutando el Programa "Gobernabilidad e Inclusión", el cual ha tenido como objetivo que la población se beneficie de una mejor gobernabilidad en los diferentes niveles del Estado, promoviendo la administración pública transparente y orientada al ciudadano; el control de la sociedad civil sobre la actuación del Estado. Para ello, el Programa ha realizado asistencia técnica a nivel nacional, regional y local, enfocada principalmente en la facilitación de procesos, apoyo a equipos de contraparte, transferencia de conocimientos, asistencia técnica directa y fortalecimiento de habilidades y capacidades institucionales. GTZ ha sido uno de los principales cooperantes para el logro de la Política Nacional de Simplificación Administrativa, el Plan Nacional, los principales instrumentos como el TUPA urbano, TUPA rural, guías y manuales para la simplificación, entre otros instrumentos.

D. Intermesa

El 10 de enero del 2006 se constituye la Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas (INTERMESA), como un espacio de concertación público-privado, que reúne a instituciones del poder Ejecutivo, Gobiernos Locales, Gremios del Sector Privado y Organismos de Cooperación mediante la firma del "Acuerdo Interinstitucional para la Simplificación de Trámites Municipio-Empresa TRAMIFÁCIL"[13].

13 Conformada por más de 25 instituciones, entidades privadas: Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, Ministerio de la Producción - PRODUCE, Consejo Nacional de Competitividad - CNC; gobiernos locales: Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial de Cajamarca, Municipalidad Provincial de Piura, Municipalidad Distrital de Independencia de Huaraz, Municipalidad Distrital de Villa Maria del Triunfo, Municipalidad Distrital de Bustamante y Rivero de Arequipa; gremios empresariales: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP, Sociedad Nacional de Industrias – SNI, Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa – CONAPYME; organismos de la cooperación internacional: Corporación Financiera Internacional - IFC, Foreign Investment Advisory Service - FIAS, Organización Internacional del Trabajo - OIT, Cooperación Alemana - GTZ, USAID, Programa de Lucha contra la pobreza en zonas urbano marginales de Lima Metropolitana - PROPOLI; entidades privadas: Ciudadanos al Día - CAD, SIMPLE.

El objetivo principal del acuerdo fue "Promover, ejecutar y darle sostenibilidad a las acciones del Plan de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas (STME)".

El STME impulsado por los miembros de INTERMESA, sustentaba sus iniciativas en los siguientes objetivos específicos[14]:

- Impulsar las experiencias en Simplificación de Trámites Municipales a nivel nacional que permitan mostrar un cambio en la realidad y faciliten la apertura de nuevas empresas en el país y reduzcan los niveles de informalidad.
- Desarrollar capacidades en las municipalidades, configurar procesos de simplificación de trámites para empresas.
- Establecer mecanismos que permitan que las municipalidades cuenten con expertos en Simplificación de trámites Municipales tanto para impulsar la reforma como para asegurar la sostenibilidad al interior de la municipalidad.
- Institucionalizar los mecanismos de coordinación y liderazgo entre los representantes del gobierno nacional, los gobiernos locales, la cooperación técnica internacional y los gremios empresariales para impulsar e implementar la Simplificación de Trámites Municipales.
- Posicionar la Simplificación de Trámites Municipales en la agenda pública, de modo que las autoridades y funcionarios municipales, los ciudadanos y las empresas exijan y promuevan la simplificación.
- Implementar las reformas institucionales y normativas requeridas para facilitar la simplificación de trámites Municipales.

Derivados de los objetivos específicos del STME se establecieron, además, determinados ejes de acción, entre los cuales destacamos:

- El liderazgo, la concertación y la coordinación.
- El desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional.
- La implementación de experiencias de simplificación de trámites municipales.
- La sensibilización y comunicación.

Los miembros de INTERMESA han reconocido que este ha sido un espacio que, alrededor del STME, ha posibilitado reunirse y articular a instituciones del sector públi-

14 GOBERNA, *Lineamientos Estratégicos para Intermesa, Febrero del 2010.*

co, sector privado y agencias de cooperación; sumando esfuerzos, organizando grupos de trabajo e identificando y resolviendo obstáculos para la inversión.

INTERMESA, a través de Tramifácil, focalizó sus intervenciones en los Gobiernos Locales y en los trámites de Licencia de Funcionamiento y Licencia de Construcción, utilizando la reingeniería de procesos como un factor crítico para reducir costos y tiempos de las empresas, así como, la capacitación de funcionarios municipales y profesionales independientes de determinadas regiones del país. Dada la gran fragmentación administrativa, se decidió priorizar las intervenciones en aquellas municipalidades provinciales y distritales con mayor dinámica económica del país.

La estrategia seguida por Tramifácil ha considerado los siguientes aspectos:

- Trabajo por etapas: primero en simplificación de trámites a nivel municipal.
- Demostrar resultados claros en reducción de tiempos, costos y requisitos, así como impacto sobre la formalidad.
- Extender la reforma a otros municipios del país a través de una estrategia ordenada y eficiente.
- Generar demanda ciudadana por las reformas de simplificación, a través de los medios de comunicación local.

El trabajo se ha dirigido hacia el nivel de los gobiernos locales, habiéndose seleccionado dos trámites prioritarios donde intervenir: la Licencia de Funcionamiento y la Licencia de Obras. Respecto a la pertinencia de la selección, los miembros de INTERMESA manifestaron que fue adecuada en tanto la información de la línea de base identificaba estos trámites como los más críticos y extendidos.

Las actividades desarrolladas en el marco del programa Tramifácil fueron fundamentalmente de tres tipos:

- Realización de reuniones de coordinación entre las instituciones integrantes de Tramifácil[15], así como la organización de asambleas plenarias.
- Reformas del marco normativo: la Promulgación de la Ley 28976, Ley Marco de licencia de Funcionamiento y la promulgación de la Ley 29090, Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.

15 Reuniones del Comité Ejecutivo y de las comisiones de normativas, capacidades y comunicaciones

– Diseño y ejecución de proyectos de simplificación de trámites municipales para empresas, se realizaron proyectos de simplificación de trámites municipales[16] consistentes en reingeniería de procesos, implementación de sistemas informáticos, capacitación de expertos y funcionarios públicos, elaboración de manuales y reglamentos de los procesos simplificados, así como, la formulación de una metodología para el desarrollo de procesos de simplificación de trámites.

Entre los principales logros alcanzados a través de sus intervenciones podemos citar:

– El incremento significativo en el número de solicitudes de licencias de funcionamiento procesados en las municipalidades intervenidas[17].

– Una amplia cobertura nacional, 12 regiones atendidas y 60 municipalidades beneficiarias.

– La promulgación de las Leyes Nº 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley Nº 29090, Ley de Habilitaciones Urbanas.

– La capacitación de expertos y funcionarios públicos en simplificación de trámites municipales[18].

Finalmente, en perspectiva, INTERMESA ha formulado las siguientes líneas de Acción:

– Consolidación de las experiencias exitosas de simplificación en el ámbito municipal.

– Monitoreo y evaluación permanente de los procesos de simplificación implementados en alianza con el sector privado (sostenibilidad).

– Incluir otros trámites (a nivel nacional y sub-nacional) en la agenda de Tramifácil (inspecciones de defensa civil, autorizaciones sectoriales, etc.).

– Consolidación de Tramifácil como un espacio de coordinación público-privado.

16 Auspiciados principalmente por la cooperación internacional: USAID; IFC, Unión Europea, GTZ, SECO.

17 599% más en Lima Metropolitana, 482% en Ica, 422% en Piura, 302% en Villa María del Triunfo, 630% en San Juan de Lurigancho y 807% en Puente Piedra.

18 150 expertos capacitados en 6 Regiones del país (Cajamarca, Lambayeque, Puno, Lima, Iquitos, Piura). 196 Funcionarios públicos capacitados en la nueva Ley Nº 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, de 81 municipalidades en 6 ciudades.

e. La Secretaría de Gestión Pública y la Modernización del Estado

Luego del lanzamiento de la publicación "*El otro sendero*" y de la formulación de las propuestas de reformas alcanzadas por ILD al gobierno a fines de los ochenta[19], se han realizado avances y retrocesos en la aplicación de la simplificación administrativa, pero no se ha abandonado este concepto que se sustenta en cuatro pilares "La presunción de veracidad, la fiscalización posterior, la aplicación de la técnica del silencio administrativo y la reducción de procedimientos, requisitos y costos en la tramitación de procedimientos administrativos" (Alberto Bustamante et al, 2009).

Durante los noventa, el gobierno dictó una serie de reformas[20] con el fin de encarar una grave crisis económica, evidenciada por severos índices de recesión e inflación, que deterioró los niveles de ingreso de la población, contrajo la recaudación tributaria e incrementó la pobreza y el desempleo. Las reformas comenzaron a cuajar las condiciones necesarias para la recuperación económica del país, destacando entre ellas, la creación y funcionamiento de la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI) (Milagros Maraví, 2000).

A inicios del 2002 se promulgó la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado (Ley Nº 27658), que declaraba al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

Señalaba además esta Ley, que la gestión y el uso de los recursos públicos en la Administración Pública, deberán ser sometidas a la medición del cumplimiento de las funciones asignadas y la obtención de resultados (artículo Nº 7); que el ciudadano tiene el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado (artículo Nº 9); que los servidores públicos deben brindar a los ciudadanos un servicio imparcial, oportuno, confiable, predecible y de bajo costo (artículo Nº 11) y que el proceso de modernización de la gestión pública

19 Destacando entre ellas, la Ley de Simplificación Administrativa (Ley Nº 25035).

20 Como parte de este paquete de medidas, podemos citar: La promulgación de la Constitución de 1993, la Ley de Promoción de Inversiones. La creación y reforma de las entidades de Administración Tributaria y aduanera (SUNAT y ADUANAS), de la supervisión financiera (Superintendencia de Banca y Seguros, Comisión Nacional de Supervisión de Valores, Superintendencia Nacional de Administradoras de Fondos de Pensión), de las reguladoras de mercados específicos (mercados de: Energía eléctrica, transportes, servicios, telecomunicaciones) y condiciones de competencia (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia). En lo social, a fin de reducir los impactos negativos de las medidas de estabilización económica, se dimensionaron programas de alivio de la pobreza como la constitución y desarrollo del Fondo Nacional de de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y se realizó una reforma importante del Instituto Peruano de Seguridad Social, responsable de los servicios de atención médica y de gestión de pensiones de los jubilados.

implica una organización integral del sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros (artículo Nº 12).

Para promover la descentralización y el ordenamiento territorial, durante el 2002 se promulgaron las leyes Nº 27783 (Ley de Bases de la descentralización), Nº 27795 (Ley de Orden y Demarcación Territorial), Nº 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales); el 2003 se crea la Ley Nº 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades) y el 2004 la Ley Nº 28274 (Ley de Incentivos para la Integración y conformación de regiones).

En Diciembre del 2007 se promulgó la Ley Nº 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LOPE). A partir de esta Ley, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es la institución responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. La LOPE precisa el mandato otorgado por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, al disponer que la PCM formule, apruebe y ejecute las políticas nacionales de modernización y descentralización, así como las relacionadas con la estructura y organización del Estado.

La Secretaría de Gestión Pública (SGP) es el órgano de línea de la PCM, con rango de Secretaría General, en el que recae la responsabilidad de la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión del Estado, según lo dispuesto por la Ley Nº 27658. Su ámbito de competencia es de alcance nacional, y comprende a todas las entidades de la Administración Pública.

A través de la SGP, la PCM ha ejecutado el Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE) con el objetivo de apoyar el desarrollo de un proceso eficaz de modernización y descentralización de la administración pública en el Perú, mediante la redefinición de reglas institucionales claves e implantación de nuevas estructuras y sistemas administrativos (Nilda Rojas, 2009).

Como órgano técnico-normativo del Sistema Nacional de Modernización de la gestión pública, la SGP ha organizado su trabajo en las siguientes áreas: a) simplificación administrativa, b) funcionamiento y estructura del Estado y c) ética y transparencia; siempre en concordancia con las normas de modernización y gestión del Estado, de la Descentralización, transparencia y acceso a la información, y el Código de Ética de la función pública.

Las líneas de trabajo de la SGP han sido: a) la implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), b) la identificación de casos de duplicidad y/o superposición de funciones en las distintas entidades de los tres niveles de gobierno y proponer las medidas necesarias para su corrección, c) alcanzar una opinión técnica previa para la creación o reorganización de entidades del Poder Ejecutivo, d) definir lineamientos y normas para la elaboración de instrumentos de gestión de las entidades del Estado.

Recuadro Nº 2

LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La simplificación administrativa es el conjunto de principios y acciones que tienen como objetivo eliminar los obstáculos o costos innecesarios para la sociedad que genera el inadecuado funcionamiento de la administración pública. Abarca todos los aspectos vinculados con el desarrollo de procedimientos y servicios administrativos prestados en exclusividad por las entidades públicas. Por ejemplo, la atención a la ciudadanía, el sistema de gestión documental y el soporte informático de la tramitación. Asimismo, se lleva adelante en todas las entidades que tramitan procedimientos administrativos.

La simplificación administrativa es un componente del proceso de modernización de la gestión pública, el cual es un proceso permanente caracterizado por la continua redefinición de sus objetivos y por su integración sistémica en las entidades públicas[21].

3. Situación actual de la simplificación administrativa

En el Perú, desde hace dos décadas se vienen implementando procesos de reforma normativa e institucional dirigidos a que la tramitación de procedimientos administrativos y la prestación de servicios en exclusividad sean eficientes y eficaces, exijan costos razonables, estén enfocados a la ciudadanía y basados en los principios de simplificación administrativa.

Como experiencias exitosas, se pueden destacar los procesos emprendidos por diversas entidades públicas por simplificar y automatizar sus procedimientos y permitir la tramitación virtual[22], la creación de un portal de trámites para el ciudadano y empresas, el desarrollo de ventanillas únicas, la creación de INTERMESA como un espacio de trabajo público-privado orientado a la simplificación de trámites empresariales y los procesos de simplificación del trámite de licencia de funcionamiento emprendidos en diversas municipalidades del país.

21 Definición comprendida en la Política Nacional de Simplificación Administrativa.
22 Entre las que destacan la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, SUNARP, PRODUCE y RENIEC.

Sin embargo, como refiere INDECOPI[23], el 51% de las demandas por trabas y sobrecostos son aún contra las municipalidades, y al 11 de enero del 2010 solo el 25% de las municipalidades distritales habían presentado la sustentación legal y técnica del TUPA. Es decir, queda aún mucho trecho por recorrer en la tarea de la simplificación administrativa.

La Ley del Procedimiento Administrativo General[24] (Ley Nº 27444) y el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (ROF-PCM) establecen que el ente rector del sistema administrativo de modernización de la gestión pública (dentro del cual se incluye la materia de simplificación administrativa) es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP).

Según el artículo 36 del decreto Supremo 063-2007-PCM, la SGP es el órgano de línea encargado de coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública, y es competente en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia, en concordancia con las normas de modernización, racionalización, descentralización del estado, control interno, así como el código de ética de la función pública.

Por otro lado, conforme a la Ley Nº 27444, la Presidencia del Consejo de Ministros está facultada para asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa y evaluar de manera permanente los procesos respectivos al interior de las entidades, para lo cual podrá solicitar toda la información necesaria[25].

Las facultades de la PCM respecto al cumplimiento de la Ley Nº 27444 son las siguientes:

- Asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa y evaluar de manera permanente los procesos de simplificación administrativa al interior de las entidades, para lo cual podrá solicitar toda la información que requiera de éstas.
- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de la presente Ley.
- Detectar los incumplimientos y recomendar las modificaciones que considere pertinentes, otorgando a las entidades un plazo perentorio para la subsanación.
- Detectar los casos de duplicidad de los procedimientos administrativos.

23 Documento Eliminación de Barreras Burocráticas, Boletín Semestral, Diciembre 2010.
24 Ley 27444.
25 Artículo 48, Ley 27444.

– Realizar las gestiones del caso conducentes a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios por el incumplimiento de la presente norma.

En marzo del 2007, se promulgó el Decreto Supremo 027-2007-PCM, que establece doce políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas. Entre ellas, la Nº 10, relativa a la simplificación administrativa, pretende organizar un Estado moderno y eficiente, orientado al servicio de sus ciudadanos y ciudadanas. Tal política dispone lo siguiente:

– Promover la permanente y adecuada simplificación de trámites, identificando los más frecuentes, para reducir sus componentes y el tiempo que demanda realizarlos.

– Implementar ventanillas únicas de atención a la ciudadanía.

– Promover la aplicación del silencio administrativo positivo.

– Simplificar la comunicación entre los órganos de línea, suprimiendo las comisiones, secretarías o instancias intermediarias ajenas a la celeridad y la eficacia de la función pública.

– Promover el uso intensivo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en las distintas entidades públicas.

Recuadro Nº 3

POLÍTICA NACIONAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA (PNSA)

La Política de Simplificación Administrativa representa una de las principales guías para la acción que debe ser seguida por las entidades públicas como herramienta para orientar de la mejor manera la prestación de servicios que brinda el Estado. Es así mismo, un modelo de generación de política pública participativa, consensuada y de rigor técnico. Corresponde a la SGP la supervisión del cumplimiento de la referida Política Nacional.

Las entidades del Estado competentes en materia de simplificación administrativa son:

– La Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM y ONGEI-PCM)

- El INDECOPI (Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas)
- La Contraloría General de la República
- La Defensoría del Pueblo

Los principios de la Política Nacional de Simplificación Administrativa son:

- Orientación a la ciudadanía.
- Integralidad de las soluciones.
- Gestión basada en procesos.
- Rigor técnico.
- Transversalidad.
- Mejoramiento continuo.
- Valoración de la función de atención a la ciudadanía.
- Participación ciudadana.

Lo objetivos estratégicos de la Política Nacional de Simplificación Administrativa son:

1. Generalizar la gestión por procesos en los procedimientos y los servicios administrativos por medio de mecanismos definidos por el ente rector.

2. Universalizar en forma progresiva el uso intensivo de las tecnologías de la información y de la comunicación en las distintas entidades públicas y promover la demanda de servicios en línea por la ciudadanía.

3. Proveer al personal de las entidades públicas de las competencias adecuadas para facilitar su relación con la ciudadanía y las empresas, e incentivar su participación y motivación.

4. Involucrar a los diferentes actores para impulsar y consolidar el proceso de simplificación administrativa.

5. Optimizar el marco normativo de la simplificación administrativa y reforzar los mecanismos para su cumplimiento.

6. Fortalecer la institucionalidad y liderazgo vinculados a la simplificación administrativa.

a. Modernización del Estado

En el año 2002, con la Ley Nº 27658, se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias. Esta medida tiene como finalidad mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

La SGP es la instancia responsable de las políticas nacionales en materia de Gestión Pública. En consecuencia, su accionar alcanza al Poder Legislativo, Poder Judicial, el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales, así como las instituciones constitucionalmente autónomas; en tal sentido, dicta la política general en la materia, así como promueve su adecuada implementación en todas las entidades de la administración pública.

Desde finales del 2007, la SGP retomó la tarea pendiente de implementación del proceso de modernización establecida en la Ley Nº 27658. En enero del 2008 se bosquejó el marco orientador del proceso desde una perspectiva integral, alineando los mandatos centrales de la Ley Marco con las disposiciones de la Ley Nº 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LOPE), aprobada en diciembre del 2007, las orientaciones respecto a las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y las de Gobierno impartidas en marzo del 2007.

El elemento central de análisis lo ha constituido el Estado, conceptualizado como un conjunto de elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí para dar cumplimiento a funciones encomendadas por la sociedad y que a su vez se encuentra inmerso dentro de un contexto de referencia global. El modelo de gestión implícito es el de gestión por procesos, entendido como la secuencia de actividades necesarias para el funcionamiento de una entidad pública[26].

En línea con el objetivo de la modernización de la gestión del Estado, la SGP está desarrollando dos productos: el Proyecto de Plataforma de Interoperabilidad y el Proyecto Registro Unificado de Entidades del Estado Peruano.

El Proyecto de Plataforma de Interoperabilidad (PIDE) pretende centralizar los servicios públicos transaccionales mediante la interconexión de las entidades a una única plataforma de intercambio de información, más segura, ordenada y eficiente; lograr la sinergia de las entidades públicas en sus iniciativas tecnológicas de atención al ciudadano, procurando eficiencia y eficacia; y la mejora de la atención al ciudadano. El PIDE persigue dotar al Estado con capacidades para atender las demandas y aspiraciones de

26 Las relaciones con los usuarios, los aspectos estratégicos, los flujos de información, las comunicaciones y coordinaciones.

los ciudadanos a lo largo de todo el territorio nacional con la oportunidad, calidad y costo adecuada.

El Proyecto Registro Unificado de Entidades del Estado Peruano (RUFE) busca proveer al Estado de un sistema de información estructurado e integrado referido a la organización y funcionamiento de las Entidades Públicas, como soporte a los diferentes actores de la Administración Pública. Entre sus funcionalidades el RUFE comprende el registro único de entidades públicas; la gestión del ciclo de vida de la entidad pública; el registro del ROF del Estado Peruano, entidades públicas y órganos funcionales; la búsqueda de duplicidad y vacío en las funciones de los 3 niveles de gobierno; interoperabilidad con otros aplicativos y proveer en el futuro elementos (indicadores) para la racionalización de la organización y gestión del Estado Peruano.

B. Simplificación administrativa

Como ente rector del sistema, la SGP emite normas, promueve y desarrolla soluciones concernientes a la simplificación administrativa, con la intención de mejorar la atención a los ciudadanos y a las empresas.

Uno de los desarrollos de mayor impacto ha sido el proyecto Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa (MACMYPE), bajo el slogan "Un solo lugar, menos tiempo". MACMYPE aglomera en un solo centro de atención a un conjunto de entidades públicas que ofrecen servicios de apertura de negocios y desarrollo empresarial y brinda servicios de información, capacitación y asesoría para desarrollar y mantener empresas. Estas acciones reducen tiempos de espera y costos de traslados, y facilitan horarios ampliados y trámites de apertura de negocios en 72 horas[27].

MACMYPE es una plataforma de multiservicios públicos[28]. Orienta a sus usuarios en cuanto a apertura de negocios, registro de micro y pequeña empresa (REMYPE), líneas de financiamiento, contratos de trabajo, servicios notariales, autorización de anuncios publicitarios, servicios registrales de personas jurídicas, servicios de administración tributaria, cómo venderle al Estado, cómo ingresar información a la Planilla Electrónica (PDT), protección de derechos del consumidor y marcas y demás signos distintivos. Asimismo, permite realizar trámites como búsqueda y reserva de denominación social,

27 Lo que ha incorporado la PNSA es una estrategia de desarrollo de acceso multicanal a la que ha denominado MAC, Mejor atención al Ciudadano, con puntos de atención presencial, telefónico y virtual.

28 Participan 19 entidades públicas: Ministerios de Producción, Trabajo, Transportes y Comunicaciones, Relaciones Exteriores e Interior; los organismos públicos SUNARP, SUNAT, SERPOST, Banco de la Nación, RENIEC, COFIDE, OSCE, INDECOPI, SAT de Lima, SIS, Colegio de Notarios de Lima, la Municipalidad Distrital de Independencia, San Martín de Porres y el Poder Judicial.

constitución de empresas, licencia de funcionamiento, obtención y actualización del RUC, afiliación al seguro integral de salud, registro nacional de proveedores, apertura de cuentas corrientes, administración tributaria, servicios de correo postal, Exportafácil, registros de signos distintivos, entre otros.

Recientemente el sistema MAC ha inaugurado el servicio de consulta telefónica gratuita ALO MAC (llámanos al 1800) y el portal www.mac.gob.pe donde se brinda acceso a más de 300 entidades y 30,000 trámites, pudiendo realizarse tanto la búsqueda de información como el inicio de un proceso administrativo.

Para cumplir con la Política Nacional de Simplificación Administrativa y el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan Nacional de Simplificación Administrativa se ha desarrollado un conjunto de metodologías, herramientas e instrumentos que la SGP pone a disposición de las entidades públicas a fin de mejorar la calidad de los trámites y servicios.

Mediante el uso de las tecnologías de información se ha logrado implementar diversos aplicativos para apoyar la gestión como el Sistema de Determinación de Costos, la Plataforma Virtual de Capacitación y la Central de Riesgo Administrativo.

Asimismo, la SGP ha participado y colaborado en las distintas Campañas de Fiscalización a municipalidades: Campaña de Fiscalización 2009, Campaña de Fiscalización 2010-1 y Campaña de Fiscalización 2010-2; que tuvieron por finalidad verificar el cumplimiento de la normatividad vigente y la calidad del servicio a los ciudadanos.

Recuadro Nº 4

HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS PARA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Metodología de simplificación administrativa.- Detalla los pasos, herramientas y métodos a utilizar por las entidades de la Administración Pública que deseen desarrollar proyectos de reingeniería o simplificación administrativa.

Metodología para determinación de los costos de los procedimientos.- Permite racionalizar y reducir los costos de los trámites, de esta forma se espera aumentar la productividad y la calidad de la prestación de servicios a la ciudadanía.

Instructivo de Equipos de Mejora Continua (EMC).- Sistematización de 20 Buenas Prácticas de Gobierno y difusión de contenidos mediante eventos de difusión.

TUPA Modelo Urbano.- Es una guía para el desarrollo de un nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) simplificado para Municipalidades Provinciales y Distritales de ciudades capitales urbanas. Se desea contribuir a la modernización y agilidad de la gestión pública mediante la simplificación de los procedimientos de mayor demanda vinculados al clima de negocios y al desarrollo económico local.

TUPA Modelo Rural.- Es una guía para el desarrollo de un TUPA correspondiente a municipalidades rurales, donde la frecuencia y tipo de demanda por servicios varía en relación a las municipalidades urbanas.

Estandarización de trámites para universidades públicas.- Tiene por finalidad estandarizar los procedimientos administrativos más frecuentes, eliminando las trabas burocráticas, en beneficio de los estudiantes de las universidades estatales.

Sistema Único de Trámites (SUT).- Tiene por propósito concentrar en un instrumento único el registro completo y seguimiento de trámites y servicios administrativos que ofrecen los gobiernos nacional, regional y local, permitirá que el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas sea alimentado con esta información, asimismo, facilitará a las entidades públicas la elaboración, aprobación y publicación del TUPA; constituyendo la única fuente de información oficial de los trámites que brindan las entidades públicas.

Tramifácil.- Espacio de concertación público privado y de la cooperación internacional que con el objetivo de trabajar "Menos trámites más empresas", articula esfuerzos de 25 entidades en iniciativas de simplificación administrativa.

4. Recomendaciones

En las páginas anteriores hemos verificado que la eliminación de la pobreza, la reducción de la informalidad y la generación de empleo requieren de un crecimiento elevado y sostenido del PBI sustentado en el incremento de la productividad. En el caso peruano, si bien ha mejorado el clima de negocios (Doing Business), el aumento de la competitividad todavía requiere de reformas en las instituciones, la infraestructura y la innovación. El Perú, asimismo, se encuentra a distancia de los países desarrollados en los indicadores de corrupción, requisitos para obtener licencias y competitividad. Además, el altísimo nivel de informalidad (más de 72%) y la fragmentación administrativa favorecen la desigualdad y afectan el crecimiento.

Varios autores coinciden en observar que la atención a la calidad institucional, el respeto hacia los derechos de propiedad y un rol facilitador del Estado, ayudarán a crear las condiciones para revertir la desigualdad, la pobreza y la informalidad. Concuerdan, además, en reconocer que en países como el Perú, la solución a estos problemas pasa por mejorar el nivel educativo, la estructura productiva, la productividad, la calidad de los servicios públicos (prioritariamente seguridad y justicia) y reducir las cargas regulatorias. Sugieren asimismo, una agenda de corto y mediano plazo que considera la mejora de los servicios del Estado mediante simplificación administrativa y el ajuste de la carga regulatoria, y una de largo plazo que priorice el incremento de la productividad de los trabajadores.

El recorrido desde el concepto de desburocratización hasta el de modernización del Estado nos ha permitido valorar diferentes aportes. Los primeros corresponden a Hernando de Soto y el ILD, quienes observan que para integrar el país, se requiere necesariamente, simplificar y descentralizar la función pública y desregular la vida productiva nacional. De igual manera, recomiendan un acercamiento del Derecho a la realidad y sugieren implementar sistemas de información y transparencia para evitar la corrupción y el mercantilismo.

La cooperación internacional ha colaborado brindando asistencia técnica, investigación y capacitación a determinadas entidades públicas. Con la finalidad de reunirse y articular esfuerzos para impulsar la simplificación administrativa en los trámites municipales para empresas, ciertas instituciones de la cooperación internacional, del Estado y de la sociedad civil crearon INTERMESA, que entre sus principales logros presenta la propuesta de la Ley Marco para el Trámite de la Licencia de Funcionamiento (Ley Nº 28976) y la Ley de Habilitaciones Urbanas (Ley Nº 29090), entrega de asistencia técnica y una caja de herramientas para la simplificación administrativa.

A partir de la promulgación de la Ley Nº 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LOPE), la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, inicia una activa gestión de coordinación y dirección del proceso de modernización del Estado, teniendo como ámbito de competencia a todas las entidades de la Administración Pública. Destacan entre sus principales contribuciones la formulación de la Política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa, la estrategia MAC, el diseño e implementación de metodologías y herramientas para la simplificación administrativa, la asistencia técnica a entidades públicas y la fiscalización al cumplimiento de la normatividad vigente.

Consideramos que lo avanzado ha sido muy importante. Actualmente, existen muchos documentos de investigación y sistematizaciones de intervenciones en simplificación administrativa, se dispone de una Política Nacional validada, de personal capacitado y en proceso de capacitación en la temática y se están replicando las experiencias exitosas.

Nuestro interés al alcanzar ciertas recomendaciones es ayudar a incrementar la velocidad en la implementación de las reformas en simplificación administrativa, y alcanzar criterios que permitan enfocar y optimizar el diseño de soluciones a escala nacional y que contemplen la necesidad de incorporar competencias del Business Management al Public Management.

La primera recomendación gira en torno a proponer una clasificación de las municipalidades. Esta permitirá identificar segmentos relativamente homogéneos y grupos estratégicos, de manera que se facilite la formulación de soluciones enfocadas y adecuadas a realidades específicas.

La segunda recomendación está relacionada al uso intensivo de las tecnologías de la información para escalar soluciones al ámbito nacional. El elemento innovativo radicaría en combinar los atributos de un sistema ERP y la plataforma de interoperabilidad que está desarrollando la PCM. Además, sugerimos incorporar al diseño los criterios de conectividad e inteligencia de la información, de manera que puedan generarse consultas y reportes de control y fiscalización de trámites, estadística socioeconómica y de gestión.

La tercera recomendación consiste en desarrollar instrumentos para el control de calidad en la Administración Pública. Para ello, se deben utilizar las siguientes dimensiones de evaluación: la legalidad; la eficacia, la calidad, la eficiencia y la economicidad; y la dimensión ética.

a. Nueva segmentación de los municipios

En el país existe una gran fragmentación administrativa (ver Cuadro Nº 1). La densidad de ciudadanos por entidad es una de las más bajas de América Latina, es particularmente evidente en los gobiernos locales, donde existen 1838 municipalidades. De esta cifra corresponden a la Sierra más de 1300 y, según el criterio de proximidad de viviendas, más de 1000 al área rural.

Tanto el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como el Mapa de la Pobreza elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), revelan que los servicios, el capital humano y los ingresos son menores en los distritos pequeños de la Sierra y zonas rurales. La densidad estatal es también menor. Por otro lado, en las ciudades principales e intermedias, la dotación de los factores mencionados es mayor. Esta realidad origina una brecha en la productividad laboral y en la especialización de las actividades económicas entre uno y otro grupo.

El Cuadro Nº 2 muestra la clasificación elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el marco del Programa de Modernización Municipal. La clasificación, desarrollada en función de factores sociales, demográficos y geoeconómicos[29], está planteada de acuerdo al número de viviendas urbanas. La propuesta nos ha parecido menos rigurosa que la clasificación según el número de la población; además, las Clases 1 y 2 presentan un rango demasiado amplio (comprende 1030 municipalidades la primera y 555 municipalidades la segunda) en comparación con la Clase 4 (comprende solamente 40 municipalidades).

Cuadro Nº 2

CLASIFICACIÓN DISTRITAL			
Clasificación de distritos		Región	%
Clase 1	Con menos de 500 viviendas urbanas	1030	56%
Clase 2	Con más de 500 viviendas urbanas	555	30%
Clase 3	Ciudades principales B	209	11%
Clase 4	Ciudades principales A	40	2%
Total General		1834	100%

Fuente: MEF – Programa de Modernización Municipal

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

La cooperación alemana (GTZ) desarrolló una clasificación para los distritos del país en base al volumen de la población total (Cuadro Nº 3). Este criterio nos ha parecido más razonable, en tanto que los municipios orientan su atención hacia los ciudadanos. Sin embargo, como se puede apreciar, las Clases 1, 2 y 3 todavía aglomeran demasiados municipios y no diferencian las municipalidades de Costa, Sierra y Selva.

Cuadro Nº 3

CLASIFICACIÓN DISTRITAL			
Clasificación de distritos		Región	%
Clase 1	Hasta 2 mil habitantes	490	27%
Clase 2	2-5 mil habitantes	506	28%
Clase 3	5-20 mil habitantes	588	32%
Clase 4	20-50 mil habitantes	137	7%
Clase 5	Más de 50 mil habitantes	113	6%
Total General		1834	100%

Fuente: INEI - GTZ

Nuestra propuesta, que se observa en el Cuadro Nº 4, ha sido trabajada sobre la base de la clasificación de GTZ. Se subdividió las Clases 1, 2 y 3, a fin de considerar en cada una de ellas a las municipalidades correspondientes a la Costa y Selva; a las municipalidades de la Sierra, por ser muy numerosas las agrupamos en tres áreas, Sierra norte, Sierra sur y Sierra centro.

Si bien es cierto que se incrementa a 17 el número de Clases, el total de municipalidades, en cada una de ellas, se vuelve más homogéneo. Asimismo, dado que las municipalidades están agrupadas por regiones, se reduce razonablemente la diversidad geográfica y cultural, lo cual facilita la estandarización de soluciones y la comparación.

Utilizando la información que obligatoriamente remiten las municipalidades al Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) del INEI, con los datos del 2009, hemos elaborados los Cuadros Nº 5 y 6. En el primero de ellos, mostramos para cada Clase los porcentajes de municipalidades que declararon tener TUPA y catastro; 76%

de las municipalidades poseían un TUPA y 70% de las municipalidades no disponían de un catastro, elemento fundamental para desarrollar el Plan de Expansión Urbano y la definición de la zonificación. En el Cuadro Nº 6 se aprecia, para cada Clase, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ponderado por población; a partir de este, concluimos que, en promedio, las municipalidades con población hasta de 20000 habitantes exhibían los IDH más bajos.

Cuadro Nº 4

CLASIFICACIÓN DISTRITAL				
Clasificación de distritos		Región	Municipalidades	%
Clase 1	Hasta 2 mil habitantes	Costa	22	1%
Clase 2	Hasta 2 mil habitantes	Sierra Norte	133	7%
Clase 3	Hasta 2 mil habitantes	Sierra Centro	124	7%
Clase 4	Hasta 2 mil habitantes	Sierra Sur	190	10%
Clase 5	Hasta 2 mil habitantes	Selva	21	1%
Clase 6	2-5 mil habitantes	Costa	51	3%
Clase 7	2-5 mil habitantes	Sierra Norte	131	7%
Clase 8	2-5 mil habitantes	Sierra Centro	79	4%
Clase 9	2-5 mil habitantes	Sierra Sur	199	11%
Clase 10	2-5 mil habitantes	Selva	46	3%
Clase 11	5-20 mil habitantes	Costa	104	6%
Clase 12	5-20 mil habitantes	Sierra Norte	118	6%
Clase 13	5-20 mil habitantes	Sierra Centro	80	4%
Clase 14	5-20 mil habitantes	Sierra Sur	173	9%
Clase 15	5-20 mil habitantes	Selva	113	6%
Clase 16	20-50 mil habitantes		137	7%
Clase 17	Más de 50 mil habitantes		113	6%
Total General			1834	100%

Fuente: INEI –GTZ

Cuadro Nº 5

CLASIFICACIÓN DISTRITAL						
	Clasificación de distritos	Región	Población (en miles)	Municipalidades	Tienen TUPA	Tienen catastro
Clase 1	Hasta 2 mil habitantes	Costa	27.55	22	82%	23%
Clase 2	Hasta 2 mil habitantes	Sierra Norte	142.41	133	65%	23%
Clase 3	Hasta 2 mil habitantes	Sierra Centro	144.82	124	76%	18%
Clase 4	Hasta 2 mil habitantes	Sierra Sur	213.69	190	61%	29%
Clase 5	Hasta 2 mil habitantes	Selva	27.23	21	48%	5%
Clase 6	2-5 mil habitantes	Costa	183.39	51	84%	22%
Clase 7	2-5 mil habitantes	Sierra Norte	422.44	131	68%	12%
Clase 8	2-5 mil habitantes	Sierra Centro	245.93	79	84%	24%
Clase 9	2-5 mil habitantes	Sierra Sur	668.49	199	70%	30%
Clase 10	2-5 mil habitantes	Selva	155.91	46	72%	27%
Clase 11	5-20 mil habitantes	Costa	1179.16	104	89%	35%
Clase 12	5-20 mil habitantes	Sierra Norte	1118.24	118	74%	19%
Clase 13	5-20 mil habitantes	Sierra Centro	777.06	80	86%	29%
Clase 14	5-20 mil habitantes	Sierra Sur	1558.61	173	71%	35%
Clase 15	5-20 mil habitantes	Selva	1094.34	113	73%	44%
Clase 16	20-50 mil habitantes		4025.40	137	93%	46%
Clase 17	Más de 50 mil habitantes		15440.02	113	99%	64%
Total General			27451.07	1834	76%	30%

Fuente: INEI –GTZ

Cuadro Nº 6

Rango		Región	Población	%	Municipalidades	IDH Promedio
Clase 1	0 - 2000	COSTA	27,547	0.1%	22	0.6219
Clase 2		SIERRA NORTE	143,669	0.5%	133	0.5692
Clase 3		SIERRA CENTRO	144,821	0.5%	124	0.5854
Clase 4		SIERRA SUR	213,687	0.8%	190	0.5585
Clase 5		SELVA	27,230	0.1%	21	0.5707
	Sub-total		556,954	2.0%	490	0.5720
Clase 6	2000 - 5000	COSTA	183,394	0.7%	51	0.6270
Clase 7		SIERRA NORTE	422,438	1.5%	131	0.5508
Clase 8		SIERRA CENTRO	245,928	0.9%	79	0.5738
Clase 9		SIERRA SUR	668,494	2.4%	199	0.5481
Clase 10		SELVA	155,908	0.6%	46	0.5710
	Sub-total		1,676,162	6.1%	506	0.5633
Clase 11	5000 - 20000	COSTA	1,179,155	4.3%	104	0.6229
Clase 12		SIERRA NORTE	1,118,243	4.1%	118	0.5369
Clase 13		SIERRA CENTRO	777,057	2.8%	80	0.5738
Clase 14		SIERRA SUR	1,571,956	5.7%	173	0.5464
Clase 15		SELVA	1,106,119	4.0%	113	0.5633
	Sub-total		5,752,530	21.0%	588	0.5672
Clase 16	20000 - 50000	COSTA	1,684,997	6.1%	55	0.6305
		SIERRA NORTE	455,944	1.7%	16	0.5468
		SIERRA CENTRO	172,703	0.6%	7	0.5798
		SIERRA SUR	783,728	2.9%	27	0.5836
		SELVA	928,029	3.4%	32	0.5849
	Sub-total		4,025,401	14.7%	137	0.5992
Clase 17	> 50000	COSTA	11,603,244	42.3%	67	0.6743
		SIERRA NORTE	482,347	1.8%	6	0.5866
		SIERRA CENTRO	528,849	1.9%	6	0.6296
		SIERRA SUR	1,620,278	5.9%	19	0.6392
		SELVA	1,205,301	4.4%	15	0.6196
	Sub-total		15,440,019	56.2%	113	0.6621
	TOTAL		27,451,066	100.0%	1834	0.6234

Fuente: INEI –GTZ

La disponibilidad de planes de desarrollo, planes operativos, planes de gestión ambiental, plan de seguridad y plan vial se aprecia en el Anexo Nº 1. Se observa un gran incumplimiento generalizado: 82% de las municipalidades no poseían Plan de Desarrollo Urbano, 54% no disponían de Plan Operativo Institucional, 80% no mostraban Plan de Desarrollo Económico Local, 90% no tenían Plan de Gestión ambiental, 77% no presentaron Plan de Seguridad Ciudadana y 88% no contaban con Plan Vial.

Los Anexos Nº 2, 3 y 4 muestran el número de licencias de apertura entregadas según el giro del negocio. Nótese que conforme crece el número de los pobladores se concretiza una mayor especialización económica del territorio.

Finalmente, en relación a la fragmentación administrativa, deseamos comentar el caso de la región Lombardía de Italia (Walter Castelnovo, 2009). Esta región, con cerca de 10 millones de habitantes, comprende 12 provincias y 1546 municipalidades. Presentaba, como consecuencia de la atomización, dificultades para garantizar la disponibilidad de recursos financieros, competencias especializadas, y para mantener el nivel de servicio entregado a los ciudadanos. La solución puesta en marcha fue promover la cooperación intermunicipal[30], implementar centros de servicios compartidos y administrar fondos concursables.

La experiencia de Lombardía ha demostrado que si se seleccionan cuidadosamente los socios, se puede lograr tanto la estabilidad de las agrupaciones municipales, como mantener un alto nivel de cooperación.

El proyecto de cooperación comprende dos componentes. El primero consiste en definir un modelo de cooperación de forma que a) se garantice la creación de agrupaciones municipales que sean estables en el tiempo, b) los municipios sean libres de decidir si se adhieren o no a la agrupación y c) la cooperación no necesariamente debe tomar forma institucional. El segundo componente implica definir un proceso estandarizado para la formación de agregaciones de municipalidades que implementen una cooperación intermunicipal para la prestación de servicios.

Los pasos del proyecto son a) convocatoria de interés, b) perfiles de los socios potenciales, c) evaluación de la capacidad de trabajar en red de los socios potenciales, d) definición de los objetivos estratégicos de la cooperación y e) composición final de la agregación. El proceso de selección de los socios es asistido por perfiles con descripciones estandarizadas, se evalúan los recursos humanos, recursos organizacionales, capacidad de gestión, recursos tecnológicos y financieros. Igualmente, se considera la

30 Un acuerdo entre dos o más organizaciones gubernamentales para lograr objetivos comunes, prestación de un servicio, o resolver un problema mutuo.

capacidad de trabajar en red[31], que se evalúa a través de la ponderación de los atributos de interoperabilidad del potencial socio.

B. Escalamiento y uso intensivo de IT

Gracias a las contribuciones de la cooperación internacional, de INTERMESA y de la Secretaría de Gestión Pública, en los últimos cinco años se han realizado importantes desarrollos informáticos para las municipalidades y entidades públicas. Los *software* de licencias, el portal del servicio al ciudadano y la empresa, el portal MAC y la plataforma de interoperabilidad, que en perspectiva integraría los sistemas de información de todas las instancias del Estado, son una muestra de ello.

Consideramos pertinente referirnos, más bien, a lo que es necesario realizar a fin de escalar a nivel nacional las soluciones informáticas. Para ello, partiremos de una visión. "Todas las instituciones públicas y las municipalidades en particular ejecutan sus transacciones asistidos por un sistema ERP[32] y atienden a sus usuarios apoyados por un sistema CRM[33]. Al estar interconectados los sistemas de las entidades, más del 90% de los trámites y consultas se efectúan en su totalidad virtualmente. La información procesada, genera indicadores para la gestión y para el planeamiento".

Alcanzar esa visión demanda acciones concretas en el corto plazo. En cuanto a la instrumentalización, un primer paso es ejecutar todos los desarrollos informáticos en un entorno de *software* libre[34]; un segundo paso consiste en desarrollar soluciones integrales cuya base sea la interoperabilidad[35], por ejemplo, el *software* para el trámite de la licencia de funcionamiento debería desarrollarse en simultáneo o tener la capacidad de conectarse con los sistemas de otras entidades que acreditan algún requisito (sanidad, UGEL, SUNAT, RENIEC), de tal forma que no se requieran papeles o constancias, sino simplemente códigos, registros de transacciones o una validación de transacción.

En relación a la conectividad, los sistemas deben estar conectados a la WEB, esto trae consigo un problema, porque en el Perú el servicio de Internet no es bueno, se requiere la intervención de OSIPTEL e INDECOPI a efectos de presionar a los opera-

31 Capacidad de una organización para establecer, mantener y desarrollar relaciones con otras organizaciones con el fin de identificar oportunidades comunes de negocios o mejorar los resultados de un negocio existente mediante la cooperación.

32 Sistema para la Planeación de Recursos Empresariales (Enterprise Resource Planning).

33 CRM (Customer Relationship Management), la Gestión de la Relación con los clientes.

34 Un programa es de software libre si los usuarios disponen de las 4 libertades; libertad 0, libertad para ejecutar el programa, para cualquier propósito; libertad 1, libertad de estudiar cómo trabaja el programa, y cambiarlo para que haga lo que uno desea, el acceso al código fuente es una condición necesaria para ello; libertad 2, la libertad de redistribuir copias; libertad 3, la libertad de distribuir copias de versiones modificadas a terceros, el acceso al código fuente es una condición necesaria para ello.

35 La *interoperabilidad* es la capacidad que tiene un producto o un sistema, cuyas interfaces son totalmente conocidas, para funcionar con otros productos o sistemas existentes o futuros y esto sin restricción de acceso o de implementación.

dores a fin de que resuelvan esta limitación que dificultaría la realización de consultas y trámites en línea.

Para generar inteligencia, previamente, hay que considerar a la información como un activo estratégico, identificar cuáles serán los conocimientos críticos en el futuro, verificar que se dispone del equipo humano, de procesos e información alineadas para explotar a fondo la información.

En el caso de las municipalidades, la clasificación propuesta, permitiría definir sus tipologías y partiendo de una solución estándar, acondicionar el aplicativo a fin de darle flexibilidad y comodidad tanto a usuarios como a los servidores públicos.

El Cuadro Nº 7 muestra el porcentaje de licencias tramitadas por giros específicos. Se observa que el 52% de las licencias se tramitan para cinco giros de riesgo bajo y moderado, con esta información se podría organizar un procedimiento a medida y afinar el perfil de los inspectores en defensa civil, por ejemplo.

Tanto el *software* para las licencias, como el de gestión de inversiones y presupuestos, todos en realidad deben generar consultas y reportes sobre indicadores claves para la gestión.

El Portal de servicios al ciudadano y empresas debe convertirse en el único acceso a los trámites y consultas gubernamentales.

La disponibilidad de un catastro nacional, que disponga de información georeferenciada de todas las municipalidades, eliminará los conflictos por sobreposiciones y duplicidades en los títulos de propiedad; facilitará el diseño de planes de expansión urbana, saneamiento, electrificación y urbanización y al estar vinculado a los sistemas de licencias, reducirá significativamente los tiempos y costos del trámite.

El Instituto de Defensa Civil (INDECI) adolece de la falta de un sistema de respaldo (Back Office) eficiente e integral. Las inspecciones que realizan son actualmente el principal cuello de botella en los trámites de las licencias de funcionamiento y construcción. Sugerimos el desarrollo de normas técnicas para los distintos tipos de inspecciones[36]; Asimismo, mediante la definición de algoritmos apropiados, los requisitos y criterios para los trámites serían filtrados y evaluados de forma interactiva. El sistema integral de INDECI debiera comprender tipologías de inspecciones, requisitos que sean filtrados mediante algoritmos y vinculaciones al catastro nacional, Ministerio del Interior, RENIEC y SUNAT.

36 Con la participación del INDECOPI, Colegios de Ingenieros y Arquitectos, Compañías de Seguros.

SUNAT actualmente mantiene información del número de empresas, personal empleado y declaración de ingresos a escala nacional. Esta información puede ser organizada a nivel de UBIGEO y regímenes tributarios, cautelando el secreto estadístico, con estos datos podrían generarse reportes que permitan monitorear la evolución de estas variables en los tres niveles de gobierno y, además, optimizar la planeación.

Los sistemas de información de las instituciones públicas requieren de un módulo que facilite la participación ciudadana, capaz de colectar, procesar y derivar las quejas y observaciones de los ciudadanos sobre propuestas legislativas, trámites y demandas en general, un mecanismo de verdadera democracia participativa.

Cuadro Nº 7

Giros	%
Bodegas	25.20%
Restaurantes	9.80%
Cabinas de Internet	5.60%
Hoteles, hostales y otros	3.02%
Farmacia y boticas	3.00%
Ferreterías	2.90%
Panaderías	2.30%
Agencias de viaje	1.60%
Transporte	1.40%
Actividades profesionales	1.40%
Plantas industriales	1.20%
Artesanías	0.60%
Limpieza	0.20%
Mensajerías	0.10%
Courier	0.10%
Otros	41.58%
Total	100.00%

Fuente: INEI –GTZ

c. Mejora de la gerencia pública

La preocupación actual de la gerencia pública es incorporar los avances y nuevas técnicas administrativas a fin de lograr la eficacia de la administración pública. Es por ello que tiene como objetivo el mejoramiento de la capacidad de gobierno, fundamentalmente a través de la profesionalización del servicio público, para lograr un incremento de la gobernabilidad y mantener en condiciones de mejora continua los procesos administrativos.

La profesionalización de la función pública sólo es posible dentro de un esfuerzo mayor por modernizar y tecnificar el Estado. En primer lugar, dotando a todas sus instancia de las herramientas para mejorar la planeación y ejecución de los programas públicos; seguidamente, desarrollando capacidades, en los funcionarios y consultores, para diseñar políticas públicas viables e innovadoras, así como, habilidades técnicas y gerenciales para ejecutarlas.

En tal sentido, consideramos que la SGP, como el regulador de la gestión administrativa para los tres niveles de gobierno, debe ser fortalecida a efectos de lograr la modernización del Estado en el menor tiempo posible. Es necesario, escalar a nivel nacional soluciones validadas como MAC, disponer de unidades especializadas en normalización, organización y métodos; analistas que monitoreen y faciliten la gestión administrativa; y el control a grupos estratégicos de unidades administrativas. Deben extenderse y generalizarse las formas de capacitación virtual y de manera coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas e INTERMESA se definan las Metas del Programa de Modernización Municipal garantizando el alineamiento de estrategias y propósitos.

En adelante, nos referiremos a las dimensiones o criterios que caracterizan la calidad de las prestaciones y, luego a ciertos instrumentos operativos con los que es posible proceder a una evaluación de la misma.

Al juzgar lo realizado por la administración pública, preliminarmente hay que entender cuáles son las dimensiones críticas y, cómo se relaciona la calidad con estas. Las siguientes son las dimensiones más relevantes:

a) La Legalidad: contempla el respeto riguroso de las reglas formales e institucionales. La evaluamos refiriéndonos específicamente a las características del sistema institucional, es decir, el sistema de entidades, sujetos que son depositarios de las diversas funciones públicas y, en consecuencia, se encargan de la satisfacción de las exigencias y expectativas del ciudadano.

b) La eficacia, la calidad, la eficiencia y la economicidad: estas dimensiones nos permiten garantizar que la acción administrativa esté correctamente orientada, es decir que busque la calidad, entendida como la capacidad de responder a las exigencias y expectativas de los destinatarios utilizando y empleando de la mejor manera los recursos escasos. No olvidemos que el principio sobre el cual se fundamenta el proceso de obtención de recursos por parte de la administración pública es un principio de imposición fiscal, un principio de cobranza al ciudadano que está llamado, en función de sus propias posibilidades patrimoniales, a participar en el gasto público.

Consideramos que el tema de la calidad debe ser objeto de evaluación mediante instrumentos de gestión, es decir, si queremos comprobar la calidad-eficacia, entendidas como las capacidades para responder a las expectativas, entonces las debemos monitorear por medio de instrumentos de gestión; por ejemplo, mediante encuestas para medir la satisfacción.

c) La equidad y la ética: son a su vez principios de juicio y evaluación, particularmente importantes para la administración pública. Consideramos, que lo que es equitativo es aquello que indudablemente pasa por los mecanismos de redistribución oportuna de los recursos, de las riquezas que existen en un país; y este grado de importancia y los criterios, con los cuales se decide la distribución de recursos entre las diversas clases sociales, lo define el sistema político. Podemos decir que el sistema político es el sujeto llamado a garantizar la equidad en las decisiones de gobierno en un país o en una administración local.

Un concepto muy similar se aplica a la ética: la necesidad de garantizar que un sistema político desarrolle una serie de comportamientos éticamente intachables. Desde este punto de vista, el principio de la ética y de la equidad pasa por medio de un modelo de evaluación que esencialmente está representado por el sistema político.

La metodología propuesta

A continuación presentamos un modelo para la verificación de la calidad en los servicios, en primer lugar, hay que identificar la brecha entre las necesidades del ciudadano y el punto de vista de la administración; en otras palabras hay que entender si la administración puede o no comprender e identificar las necesidades del ciudadano. Este es un aspecto de particular importancia que la administración pública no siempre profundiza.

Mediante la atención del ciudadano y a través de una evaluación de lo que perciben las personas con poder de decisión política respecto a las expectativas del ciudadano, el modelo apunta a evaluar esta concordancia entre las necesidades del ciudadano y la percepción de la administración sobre estas necesidades. Luego, se analiza la variación entre las expectativas del ciudadano y el nivel de servicio que la organización pública pretende brindarle considerando igualmente que el ciudadano a menudo está insatisfecho precisamente porque existe una discordancia entre lo que él espera y aquello que quiere darle la administración.

Posteriormente, el modelo evalúa la variación entre los niveles de servicios definidos y las prestaciones efectivamente brindadas, debido a que la administración pública decide a veces que entregar ciertas características de prestaciones; pero no siempre lo logra.

La última variación es entre las prestaciones brindadas y la percepción del ciudadano, la calidad percibida de la que se hablaba. Es claro que esta satisfacción depende de muchos aspectos subjetivos relacionados con la experiencia personal: indudablemente, al requerir un servicio, el individuo tiene determinadas expectativas porque ha tenido cierta experiencia, ha estado con conocedores que lo han orientado de una cierta manera, ciudadanos y usuarios distintos.

Comentarios finales

Deseamos finalmente subrayar algunos aspectos que estimamos importantes para impulsar la simplificación administrativa a nivel nacional.

Un primer punto está relacionado a la modernización de la función notarial, que actualmente genera retrasos y costos excesivos y arbitrarios; afectando fundamentalmente a las pequeñas empresas y ciudadanos. Debería reactivarse el sistema de formalización de empresas y de la propiedad que contribuyó significativamente a la formalización.

Recientemente, como una medida para reducir la expansión del gasto público, se eliminó una partida importante asignada para el desarrollo catastral en el país; como hemos explicado en este documento, el desarrollo catastral es fundamental no solamente para la simplificación administrativa sino para el planeamiento territorial.

Las instituciones que conforman INTERMESA deberían emprender una segunda generación de iniciativas tendientes a promover el escalamiento de las soluciones validadas, en ese contexto, las coordinaciones entre PCM y MEF serán fundamentales para que mediante las estrategias de incentivos y monitoreo de resultados, se aceleren las adecuaciones a la normatividad vigente y mejore la calidad del servicio en las municipalidades y gobiernos regionales.

Es fundamental sostener e impulsar los proyectos y programas emprendidos por la SGP, actualmente se dispone de una importante red de actores que trabajan coordinadamente por la simplificación administrativa, como consecuencia de ello, se ha logrado la mejora significativa en el Ranking Doing Business, sin embargo, queda pendiente trabajar con mayor intensidad en la mejora de los trámites y servicios en provincias, empresa que requerirá de la suma de esfuerzos y de recursos significativos, esta es una tarea que hay que emprender a la brevedad, con la confianza que otorgan la experiencia y logros obtenidos.

ANEXOS

Anexo Nº 1

CLASIFICACIÓN DE DISTRITOS		REGIÓN	MUNICIPALIDADES (%)	PLAN DE DESARROLLO URBANO (%)	PLAN DE DESARROLLO RURAL (%)	PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL (%)	PLAN DE DESARROLLO ECÓNOMICO LOCAL (%)	PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL (%)	PLAN DE SEGURIDAD CUIDADANA (%)	PLAN VIAL (%)
Clase 1	0 - 2000	COSTA	22	5%	0%	23%	5%	0%	23%	5%
Clase 2		SIERRA NORTE	133	8%	11%	24%	11%	5%	14%	7%
Clase 3		SIERRA CENTRO	124	17%	6%	27%	12%	5%	19%	5%
Clase 4		SIERRA SUR	190	12%	10%	35%	14%	6%	15%	7%
Clase 5		SELVA	21	5%	5%	52%	14%	14%	14%	10%
SUB-TOTAL			490	11%	9%	30%	12%	6%	16%	7%
Clase 6	2000 - 5000	COSTA	51	14%	2%	27%	16%	6%	33%	4%
Clase 7		SIERRA NORTE	131	11%	8%	34%	20%	5%	18%	10%
Clase 8		SIERRA CENTRO	79	23%	10%	41%	20%	9%	20%	5%
Clase 9		SIERRA SUR	199	18%	8%	50%	26%	5%	17%	10%
Clase 10		SELVA	46	13%	7%	54%	7%	11%	11%	9%
SUB-TOTAL			506	16%	8%	43%	21%	6%	19%	8%
Clase 11	5000 - 20000	COSTA	104	21%	3%	38%	13%	13%	42%	10%
Clase 12		SIERRA NORTE	118	12%	12%	39%	17%	8%	22%	14%
Clase 13		SIERRA CENTRO	80	24%	16%	61%	24%	6%	21%	18%
Clase 14		SIERRA SUR	173	25%	13%	58%	40%	11%	17%	13%
Clase 15		SELVA	113	17%	11%	63%	16%	9%	14%	9%
SUB-TOTAL			588	20%	11%	52%	24%	10%	22%	12%
Clase 16	20000 - 50000		137	26%	18%	60%	24%	20%	43%	28%
Clase 17	>50000		113	42%	13%	85%	24%	34%	52%	28%
TOTAL GENERAL			1834	18%	10%	46%	20%	10%	23%	12%

Fuente: INEI –GTZ

Anexo Nº 2

CLASE	RANGO	REGIÓN	MUNICIPA-LIDADES	MUNICIPALIDADES QUE OTORGARON LICENCIAS DE APERTURA	%	LICENCIAS DE APERTURA	%	LICENCIAS PARA SERVICIOS															
								HOTELES, HOSTALES Y OTROS	%	RESTAURAN-TES	%	AGENCIAS DE VIAJE	%	MENSAJE-RIAS	%	COURIER	%	LIMPIEZA	%	OTROS	%	TOTAL	%
Clase 1		COSTA	22	10	45.5%	151	0.1%	16	0.5%	27	0.3%	2	0.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	45	0.2%
Clase 2		SIERRA NORTE	133	50	37.6%	422	0.4%	9	0.3%	31	0.3%	4	0.2%	0	0.0%	1	0.8%	0	0.0%	52	0.4%	97	0.3%
Clase 3	0 - 2000	SIERRA CENTRO	124	53	42.7%	567	0.5%	20	0.6%	60	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	33	0.3%	113	0.4%
Clase 4		SIERRA SUR	190	74	38.9%	576	0.6%	27	0.9%	46	0.5%	5	0.3%	0	0.0%	0	0.0%	3	1.3%	51	0.4%	132	0.5%
Clase 5		SELVA	21	10	47.6%	72	0.1%	0	0.0%	4	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	0.0%	6	0.0%
	SUB-TOTAL		490	197	40.2%	1788	1.7%	72	2.3%	168	1.7%	11	0.7%	0	0.0%	1	0.8%	3	1.3%	138	1.0%	393	1.4%
Clase 6		COSTA	51	36	70.6%	508	0.5%	16	0.5%	156	1.5%	1	0.1%	2	1.4%	0	0.0%	4	1.8%	41	0.3%	220	0.8%
Clase 7		SIERRA NORTE	131	64	48.9%	901	0.9%	16	0.5%	72	0.7%	8	0.5%	0	0.0%	1	0.8%	0	0.0%	92	0.7%	189	0.7%
Clase 8	2000 - 5000	SIERRA CENTRO	79	46	58.2%	470	0.5%	19	0.6%	54	0.5%	1	0.1%	0	0.0%	0	0.0%	7	3.1%	20	0.2%	101	0.4%
Clase 9		SIERRA SUR	199	112	56.3%	1627	1.6%	71	2.3%	202	2.0%	15	0.9%	2	1.4%	2	1.7%	1	0.4%	113	0.9%	406	1.4%
Clase 10		SELVA	46	33	71.7%	392	0.4%	19	0.6%	61	0.6%	3	0.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	8	0.1%	91	0.3%
	SUB-TOTAL		506	291	57.5%	3898	3.8%	141	4.5%	545	5.4%	28	1.7%	4	2.9%	3	2.5%	12	5.3%	274	2.1%	1007	3.5%
Clase 11		COSTA	104	92	88.5%	2119	2.0%	152	4.9%	307	3.0%	22	1.4%	2	1.4%	1	0.8%	3	1.3%	208	1.6%	695	2.4%
Clase 12		SIERRA NORTE	118	68	57.6%	1427	1.4%	71	2.3%	151	1.5%	21	1.3%	3	2.2%	1	0.8%	1	0.4%	151	1.1%	399	1.4%
Clase 13	5000 - 20000	SIERRA CENTRO	80	64	80.0%	2000	1.9%	87	2.8%	145	1.4%	12	0.7%	2	1.4%	1	0.8%	11	4.8%	185	1.4%	443	1.6%
Clase 14		SIERRA SUR	173	133	76.9%	3023	2.9%	121	3.9%	331	3.3%	17	1.0%	3	2.2%	8	6.8%	0	0.0%	224	1.7%	704	2.5%
Clase 15		SELVA	113	83	73.5%	2161	2.1%	141	4.5%	197	1.9%	13	0.8%	3	2.2%	7	5.9%	1	0.4%	207	1.6%	569	2.0%
	SUB.TOTAL		588	440	74.8%	10730	10.4%	572	18.3%	1131	11.2%	85	5.2%	13	9.4%	18	15.3%	16	7.0%	975	7.4%	2810	9.8%
Clase 16	20000 - 50000		137	126	92.0%	12614	12.2%	376	12.0%	1373	13.6%	61	3.8%	9	6.5%	12	10.2%	19	8.4%	1225	9.3%	3075	10.8%
Clase 17	>50000		113	111	98.2%	74449	71.9%	1965	62.9%	6901	68.2%	1441	88.6%	112	81.2%	84	71.2%	177	78.0%	10576	80.2%	21256	74.5%
TOTAL			1834	1165	63.5%	103479	100.0%	3126	3.0%	10118	9.8%	1626	1.6%	138	0.1%	118	0.1%	227	0.2%	13188	12.7%	28541	27.6%

Fuente: INEI –GTZ

Anexo Nº 3

CLASE	RANGO	REGIÓN	MUNICIPA-LIDADES	MUNICIPA-LIDADES QUE OTORGARON LICENCIAS DE	%	LICENCIAS DE APERTURA	%	LICENCIAS DE ARTESANIA Y MANUFACTURA								LICENCIAS PARA COMERCIO											
								ARTESANIAS	%	FABRICAS	%	OTROS	%	TOTAL	%	BODE-GAS	%	FARMACIAS Y BOTICAS	%	PANADERIAS	%	FERRE-TERIAS	%	OTROS	%	TOTAL	%
Clase 1		COSTA	22	10	45.5%	151	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	71	2.4%	6	1.7%	7	2.2%	6	1.3%	6	0.2%	96	1.2%
Clase 2		SIERRA NORTE	133	50	37.6%	422	3.3%	5	7.7%	0	0.0%	1	1.0%	6	2.5%	248	8.2%	4	1.2%	20	6.3%	5	1.1%	14	0.4%	291	3.7%
Clase 3	0 - 2000	SIERRA CENTRO	124	53	42.7%	567	4.5%	1	1.5%	6	9.0%	0	0.0%	7	3.0%	363	12.1%	1	0.3%	8	2.5%	4	0.9%	42	1.1%	418	5.4%
Clase 4		SIERRA SUR	190	74	38.9%	576	4.6%	6	9.2%	1	1.5%	8	7.7%	15	6.4%	342	11.4%	4	1.2%	9	2.8%	2	0.4%	26	0.7%	383	4.9%
Clase 5		SELVA	21	10	47.6%	72	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	45	1.5%	1	0.3%	7	2.2%	0	0.0%	0	0.0%	53	0.7%
	SUB-TOTAL		490	197	40.2%	1788	14.2%	12	18.5%	7	10.4%	9	8.7%	28	11.9%	1069	35.5%	16	4.6%	51	15.9%	17	3.7%	88	2.4%	1241	15.9%
Clase 6		COSTA	51	36	70.6%	508	4.0%	1	1.5%	12	17.9%	5	4.8%	18	7.6%	141	4.7%	8	2.3%	10	3.1%	8	1.7%	39	1.1%	206	2.6%
Clase 7		SIERRA NORTE	131	64	48.9%	901	7.1%	1	1.5%	3	4.5%	3	2.9%	7	3.0%	532	17.7%	15	4.3%	18	5.6%	13	2.8%	81	2.2%	659	8.4%
Clase 8	2000 - 5000	SIERRA CENTRO	79	46	58.2%	470	3.7%	13	20.0%	4	6.0%	2	1.9%	19	8.1%	244	8.1%	18	5.2%	10	3.1%	9	2.0%	24	0.7%	305	3.9%
Clase 9		SIERRA SUR	199	112	56.3%	1627	12.9%	8	12.3%	17	25.4%	10	9.6%	35	14.8%	565	18.8%	15	4.3%	43	13.4%	14	3.0%	157	4.3%	794	10.2%
Clase 10		SELVA	46	33	71.7%	392	3.1%	0	0.0%	0	0.0%	10	9.6%	10	4.2%	195	6.5%	16	4.6%	9	2.8%	1	0.2%	20	0.5%	241	3.1%
	SUB-TOTAL		506	291	57.5%	3898	30.9%	23	35.4%	36	53.7%	30	28.8%	89	37.7%	1677	55.7%	72	20.8%	90	28.1%	45	9.8%	321	8.7%	2205	28.2%
Clase 11		COSTA	104	92	88.5%	2119	16.8%	5	7.7%	34	50.7%	23	22.1%	62	26.3%	552	18.3%	93	26.9%	62	19.4%	61	13.2%	273	7.4%	1041	13.3%
Clase 12		SIERRA NORTE	118	68	57.6%	1427	11.3%	14	21.5%	1	1.5%	2	1.9%	17	7.2%	578	19.2%	70	20.2%	62	19.4%	44	9.5%	96	2.6%	850	10.9%
Clase 13	5000 - 20000	SIERRA CENTRO	80	64	80.0%	2000	15.9%	12	18.5%	6	9.0%	12	11.5%	30	12.7%	706	23.4%	60	17.3%	50	15.6%	48	10.4%	211	5.7%	1075	13.8%
Clase 14		SIERRA SUR	173	133	76.9%	3023	24.0%	48	73.8%	17	25.4%	30	28.8%	95	40.3%	989	32.8%	104	30.1%	142	44.4%	122	26.5%	460	12.5%	1817	23.3%
Clase 15		SELVA	113	83	73.5%	2161	17.1%	12	18.5%	7	10.4%	40	38.5%	59	25.0%	868	28.8%	94	27.2%	56	17.5%	67	14.5%	173	4.7%	1258	16.1%
	SUB.TOTAL		588	440	74.8%	10730	85.1%	91	140.0%	65	97.0%	107	102.9%	263	111.4%	3693	122.7%	421	121.7%	372	116.3%	342	74.2%	1213	33.0%	6041	77.3%
Clase 16	20000 - 50000		137	126	92.0%	12614	100.0%	65	100.0%	67	100.0%	104	100.0%	236	100.0%	3011	100.0%	346	100.0%	320	100.0%	461	100.0%	3674	100.0%	7812	100.0%
Clase 17	>50000		113	111	98.2%	74449	590.2%	448	689.2%	1069	1595.5%	1097	1054.8%	2614	1107.6%	16669	553.6%	2241	647.7%	1582	494.4%	2091	453.6%	15795	429.9%	38378	491.3%
TOTAL			1834	1165	63.5%	103479	820.4%	639	5.1%	1244	9.9%	1347	10.7%	3230	25.6%	26119	207.1%	3096	24.5%	2415	19.1%	2956	23.4%	21091	167.2%	55677	441.4%

Fuente: INEI –GTZ

Anexo Nº 4

CLASE	RANGO	REGIÓN	MUNICIPA-LIDADES	MUNICIPALI-DADES QUE OTORGARON LICENCIAS DE APERTURA	%	LICENCIAS DE APERTURA	%	LICENCIAS PARA ACTIVIDADES AGROPECUARIAS														LIC. ACT.PROFESIONALES						OTRAS LICENCIAS					
								EMPRESAS PROVEEDORAS DE INSUMOS	%	PLANTAS AGROIN-DUSTRIALES	%	CURTIEM-BRES	%	GRANJAS AVICOLAS	%	ESTABLOS LECHEROS	%	OTROS	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TRANS-PORTE	%	CABINAS PUBLICAS DE % INTERNET	COLEGIOS PROFESIO-NALES	%	OTROS	%	TOTAL	%
Clase 1		COSTA	22	10	45.5%	151	0.2%	0	0.0%	3	3.4%	0	0.0%	1	1.6%	0	0.0%	0	0.0%	4	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	6	0.1%	0	0.0%	0	0.0%	6	0.1%
Clase 2		SIERRA NORTE	133	50	37.6%	422	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	10.0%	4	1.2%	5	0.8%	0	0.0%	0	0.0%	4	0.1%	0	0.0%	19	0.5%	23	0.2%
Clase 3	0 - 2000	SIERRA CENTRO	124	53	42.7%	567	0.8%	4	2.4%	1	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	0.8%	4	0.2%	9	0.9%	7	0.2%	2	0.8%	2	0.1%	20	0.2%
Clase 4		SIERRA SUR	190	74	38.9%	576	0.8%	0	0.0%	2	2.2%	0	0.0%	0	0.0%	3	30.0%	9	2.8%	14	2.1%	0	0.0%	12	1.2%	17	0.4%	0	0.0%	3	0.1%	32	0.3%
Clase 5		SELVA	21	10	47.6%	72	0.1%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	3	4.9%	0	0.0%	0	0.0%	4	0.6%	1	0.1%	6	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	2	0.1%	8	0.1%
SUB-TOTAL			490	197	40.2%	1788	2.4%	5	3.0%	6	6.7%	0	0.0%	4	6.6%	4	40.0%	13	4.0%	32	4.8%	5	0.3%	27	2.7%	34	0.7%	2	0.8%	26	0.7%	89	0.9%
Clase 6		COSTA	51	36	70.6%	508	0.7%	9	5.4%	8	9.0%	0	0.0%	1	1.6%	2	20.0%	2	0.6%	22	3.3%	1	0.1%	14	1.4%	10	0.2%	0	0.0%	17	0.5%	41	0.4%
Clase 7		SIERRA NORTE	131	64	48.9%	901	1.2%	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	0.6%	4	0.6%	1	0.1%	6	0.6%	17	0.4%	0	0.0%	18	0.5%	41	0.4%
Clase 8	2000 - 5000	SIERRA CENTRO	79	46	58.2%	470	0.6%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	50.0%	2	0.6%	8	1.2%	0	0.0%	16	1.6%	12	0.3%	0	0.0%	9	0.2%	37	0.4%
Clase 9		SIERRA SUR	199	112	56.3%	1627	2.2%	10	6.0%	3	3.4%	0	0.0%	102	167.2%	204	2040.0%	16	4.9%	335	50.4%	2	0.1%	19	1.9%	28	0.6%	0	0.0%	8	0.2%	55	0.6%
Clase 10		SELVA	46	33	71.7%	392	0.5%	0	0.0%	10	11.2%	0	0.0%	0	0.0%	4	40.0%	2	0.6%	16	2.4%	0	0.0%	27	2.7%	7	0.2%	0	0.0%	0	0.0%	34	0.4%
SUB-TOTAL			506	291	57.5%	3898	5.2%	22	13.1%	21	23.6%	0	0.0%	103	168.9%	215	2150.0%	24	7.4%	385	57.9%	4	0.2%	82	8.2%	74	1.6%	0	0.0%	52	1.4%	208	2.1%
Clase 11		COSTA	104	92	88.5%	2119	2.8%	32	19.0%	14	15.7%	0	0.0%	12	19.7%	1	10.0%	9	2.8%	68	10.2%	28	1.5%	27	2.7%	107	2.3%	1	0.4%	90	2.4%	225	2.3%
Clase 12		SIERRA NORTE	118	68	57.6%	1427	1.9%	6	3.6%	3	3.4%	0	0.0%	0	0.0%	33	330.0%	7	2.1%	49	7.4%	6	0.3%	34	3.4%	46	1.0%	0	0.0%	26	0.7%	106	1.1%
Clase 13	5000 - 20000	SIERRA CENTRO	80	64	80.0%	2000	2.7%	16	9.5%	0	0.0%	0	0.0%	4	6.6%	9	90.0%	7	2.1%	36	5.4%	32	1.7%	51	5.1%	93	2.0%	0	0.0%	240	6.4%	384	4.0%
Clase 14		SIERRA SUR	173	133	76.9%	3023	4.1%	20	11.9%	10	11.2%	0	0.0%	11	18.0%	13	130.0%	30	9.2%	84	12.6%	22	1.2%	101	10.1%	127	2.7%	2	0.8%	71	1.9%	301	3.1%
Clase 15		SELVA	113	83	73.5%	2161	2.9%	38	22.6%	12	13.5%	0	0.0%	11	18.0%	41	410.0%	17	5.2%	119	17.9%	33	1.8%	38	3.8%	42	0.9%	0	0.0%	43	1.1%	123	1.3%
SUB.TOTAL			588	440	74.8%	10730	14.4%	112	66.7%	39	43.8%	0	0.0%	38	62.3%	97	970.0%	70	21.5%	356	53.5%	121	6.5%	251	25.0%	415	8.9%	3	1.2%	470	12.5%	1139	11.8%
Clase 16	20000 - 50000		137	126	92.0%	12614	16.9%	113	67.3%	23	25.8%	2	18.2%	25	41.0%	5	50.0%	102	31.3%	270	40.6%	212	11.4%	131	13.1%	595	12.8%	10	4.1%	273	7.2%	1009	10.4%
Clase 17	>50000		113	111	98.2%	74449	100.0%	168	100.0%	89	100.0%	11	100.0%	61	100.0%	10	100.0%	326	100.0%	665	100.0%	1858	100.0%	1002	100.0%	4664	100.0%	245	100.0%	3767	100.0%	9678	100.0%
TOTAL			1834	1165	63.5%	103479	139.0%	420	0.6%	178	0.2%	13	0.0%	231	0.3%	331	0.4%	535	0.7%	1708	2.3%	2200	3.0%	1493	2.0%	5782	7.8%	260	0.3%	4588	6.2%	12123	16.3%

Fuente: INEI –GTZ

Referencia Bibliografía

1. Alcácer, J. y W. Chung. 2010. *Location Strategies for Agglomeration Economies*. It's a Working Paper 10-071 of Harvard Business School. Maryland, United States of America.
2. Alonso, P. et al. 2007. REPÚBLICA DEL PERÚ – Evaluación de la Gobernabilidad Democrática. Washington D.C. USA. Interamerican Development Bank.
3. Asia-Pacific Economic Cooperation. 2010. *The Impact of Environment Regulation on Trade (APEC Study).* This document was produced for 34th Market Access Group Meeting. Hiroshima, Japan.
4. Asia-Pacific Economic Cooperation. 2009. *SME 01/2009T: Capacity-Building Seminar on Ease of Doing Business: Trading Across Borders*. 29th small and medium enterprises working group meeting. Singapore.
5. Asia-Pacific Economic Cooperation. 2010. *The Impact Environment Regulation on Trade (APEC Study).* 34th Market Access Group Meeting. Hiroshima, Japan. February.
6. Bustamante, A. et al. 2009. Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, Perú: UPC
7. Bruhn, M. 2008. *Policy Research Working Paper-License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico.* The World Bank Development Research Group.
8. Bryson, J. et al. 2007. *Putting the Resource-Bsed view of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations*. Minnesota, USA. Public Administration Review. July/August 2007
9. Corporación Latinobarómetro 2010. *Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2010 Perú.* CEPAL

10. Chong, A. M. Gradstein 2004. *Inequality, instituions, and informality*. Wahington D.C. USA. Interamerican Development Bank.

11. CPI 2010. *Corruption Perception Index*. Transparency International.

12. Dammert, M. 2003. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial Volumen I, Santiago, Chile. CEPAL.

13. De Soto, H. 1986. *El Otro Sendero, la Revolución Informal.* Instituto de Libertad y Democracia. Sexta edición. Colombia: Printer Colombiana.

14. De Soto, H. 2000. *El Misterio del Capital.* El Comercio. Perú: El Comercio S. A.

15. Djankov, R., F. Lopez & A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry*", The Quarterly Journal of Economics*. February.

16. Djankov, S., C. McLiesh. & R. Ramalho. Science .2006. "Regulation and Growth". *Science Direct*. Elsevier B.V. July.

17. Doing Business. 2010. Making a difference for entrepreneurs. IFC. Banco Mundial.

18. Fajnzylber, P, W. Maloney, & R. Montes. G. 2009. *Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor. London: United Kingdom. October.

19. F. Maloney, W., 2003. "Informality Revisited". *World Bank Policy research working paper 2965*. January.

20. Garcia, I. 2007. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca. Mayo.

21. GCI. 2010. *Global Competitiveness Report*. World Economic Forum.

22. Glaeser, E. 2002. The Injustice of Inequality. Cambridge, MA, USA. Harvard University. July.

23. Glaeser, E. 2005. *Inequality*. Faculty Research Working Papers Series 05-056. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. October.

24. GOVERNA, 2009. *Lineamientos Estratégicos para Intermesa: Profundización de las Reformas de Simplificación de Trámites Empresariales.* Lima, Perú.

25. Gwartney, J. et al. 2010. *Economic Freedom of the world, 2010 Annual Report*. Fraser Institute.

26. Hirschman, A. 1989. *Enfoques alternativos sobre la sociedad de Mercado y otros ensayos más recientes.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

27. Huntington, S. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Center for International Affairs, Harvard University

28. INDECOPI. 2010. *Eliminación de barreras burocrática.* Boletín Semestral Año 8, N° 18. Diciembre.

29. Instituto de Libertad y Democracia. 2006. *La Guerra de los Notarios, ¿sabe usted que pasaría si el Perú perdiera la guerra por reformar el estado?*

30. Instituto de Libertad y Democracia. 1990. *La Simplificación Administrativa, primer paso hacia la desburocratización.* Cuaderno de Trabajo Cuatro. Segunda Edición. Perú.

31. Investment Climate Advisory Services – World Bank Group. 2010. *How to Reform Business Licenses.* With funding from FIAS, the multidonor investment climate advisory service. Washington, United States of America.

32. Jensen, R. 2007. "The Digital Provide: Information (Technology), Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector", The Quarterly Journal of Economics. August.

33. Katzenbach, J. & Z. Khan. *La vía rápida hacia la recuperación de la competitividad.* Harvard Deusto Business Review. Páginas 18-22; 32-38; 64-72.

34. Klapper, L. 2006. *Entry Regulation as a Barrier in Entrepreneurship*. This paper was edited and published by World Bank and International Monetary Fund.

35. Loayza, N. 2008. *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Estudios Económicos N.15. Banco Central de Reserva del Perú.

36. Loayza, N. 2011. *Quo Vadis Peru 2011* (Diapositiva) Lima, Perú: Cámara de Comercio de Lima.

37. Malaga-Web & Asociados. 2008. Simplificación *administrativa, licencias de funcionamiento en corto tiempo para las microempresas.* Elaborada por encargo del programa de lucha contra la pobreza en lima metropolitana-PROPOLI. Lima: G Y G Gráficos.

38. Maraví, M. 2010, Política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa, PCM.

39. Maximixe. 2006. *Estrategia de Desarrollo Integral y reducción de la Pobreza*. Banco Mundial.

40. Ministerio Federal de la Cooperación Económica y Desarrollo. 2006. Información estadística, las municipalidades en el Perú una propuesta de clasificación. Documento de trabajo N° 2.

41. Molina, R. y C. Arguedas. 2010. *Guía para la aplicación de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) Diseño para Municipalidades de ámbito rural*. Publicado por la Secretaria de Gestión Pública del Consejo de Ministros. Lima, Perú.

42. North, D. 2003. *"The Role of Institutions in Economic Development*," ECE Discussion Papers Series 2003_2, UNECE.

43. North, D. et al. 2007. "*Limited access orders in the developing world :a new approach to the problems of development,"* Policy Research Working Paper Series 4359, The World Bank.

44. Perry, G. et al. 2007. *Informalidad: Escape y exclusión*. Washington D.C., USA. Banco Mundial.

45. Policy Support unit, APEC Secretarial. 2010. *Removing barriers to SME Access to international Markets.* 30th Small and Medium Enterprises Working Group Meeting-Hong Kong, China.

46. Porter, M. 2010. *A Strategy for Sustaining Growth and Prosperity for Peru* (Diapositiva). Urubamba, Perú: CADE 2010.

47. Presidencia del Consejo de Ministros. 2010. *Monitoreo Municipal 2010*, *Campaña de fiscalización-monitoreo al trámite de licencia de funcionamiento*. Intermesa, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales y Privadas, Corporación Financiera Internacional y La Presidencia del Consejo de Ministros.

48. Rodrik, D. 2010. *Structural Change and Productivity Growth* (Diapositiva). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

49. Trumbull, G. 2010. *Regulation for Legitimacy Consumer Credit Access in France and America.* Harvard business school, working paper 11-047. November.

50. USAID. 2006. *Simplificación de Licencia de Funcionamiento Caja de Herramientas: Manual de Simplificación.* Producido por el Proyecto CRECER. Lima, Perú.

51. USAID Perú Pro Descentralización. 2009. *Guía para la aplicación de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).* Neva Studio S.A.C. Lima, Perú.

52. USAID. 1994. *Evaluación de los Registros y Autorización Administrativa Para la Formalización de Empresas.* Proyecto de análisis, planeamiento y ejecución de políticas (PAPI). Informe final-junio. Lima.

53. Wiesner, E. 1998. *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local*. CEPAL/GTZ.

54. World Bank. 2009. *Policy Framework Paper on Business Licensing Reform and Simplification*. Intermesa international finance corporation, the World Bank and World Bank group, multilateral investment guarantee agency. April.

55. World Bank Group. 2010. *How to reform business licenses.* With International Finance Corporation, funding from FIAS, The Multidonor Investment Climate Advisory service. June.

Lista de abreviaturas

INDECOPY	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
SGP	Secretaría de Gestión Pública
PMDE	Programa de Modernización y Descentralización del Estado
TIC	Tecnología de la Información y de la comunicación
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
IFC	Corporación Financiera Internacional
PROPOLI	Programa de Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana
TUPAS	Texto Único de Procedimientos Administrativos
PIDE	Proyecto de Plataforma de Interoperabilidad

Índice


GENERALITAT
VALENCIANA


COOPERACIÓN
INTERNACIONAL
www.juventudsolidaria.org


ong
cesal
COOPERACIÓN AL DESARROLLO


cidir
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DESARROLLO INNOVADOR
PARA LA REGIONALIZACIÓN