

Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de Fundes

Geovanny Castillo
Irma Gutiérrez
Giovanni Stumpo
Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Economic Affairs FDEA
State Secretariat for Economic Affairs SECO

FUNDES 
La red de soluciones empresariales

Este documento fue compilado por Geovanny Castillo, Coordinador, Programa de Simplificación de Trámites, FUNDES Internacional e Irma Gutiérrez, Coordinadora de Investigación y Desarrollo de FUNDES Chile, y por Giovanni Stumpo de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/FUNDES: (FUN/07/001), el cual contó con el financiamiento de la Confederación Suiza.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W. 137

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2007. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Índice	3
Resumen	5
Presentación	
<i>René Bronsil</i>	7
Prólogo	
<i>João Carlos Ferraz</i>	9
I. Simplificación de trámites: un instrumento para mejorar el desempeño de las empresas	
<i>Geovanny Castillo Artavia</i>	11
1. La importancia del tema	11
2. La asimetría en las relaciones comerciales	12
3. ¿Por qué es importante simplificar?	15
4. La experiencia de FUNDES	17
5. Consideraciones finales	18
II. La propuesta metodológica de FUNDES sobre simplificación de trámites	
<i>Geovanny Castillo Artavia</i>	
<i>Alejandro Siles González</i>	21
1. Introducción	21
2. Ejes estratégicos	22
3. Aspectos relevantes de un proceso de simplificación	24
4. Abordaje metodológico	29
5. Etapa I: Actividades previas	30
6. Etapa II: Diagnóstico e ingeniería de procesos	33
7. Etapa III: Construcción de la propuesta de simplificación	34
8. Etapa IV: Implementación de la nueva solución	35
9. Etapa V: Monitoreo y evaluación	35
10. Etapa VI: Mejoramiento continuo	36
11. Etapa VII: Valoración de los resultados obtenidos	37
12. Divulgación de los resultados obtenidos	38
13. Transferencia de herramientas	39
14. Tareas adicionales	39
15. Algunos resultados obtenidos de la aplicación metodológica	40

III.	Simplificación de trámites en el Gobierno Municipal de San Salvador	
	<i>Elcira Beltrán de Vieytes</i>	41
	1. Introducción.....	41
	2. Actividades realizadas	42
IV.	Simplificación de trámites para el registro y funcionamiento de empresas en el Gobierno Municipal de La Paz, Bolivia: una aproximación sobre el grado de impacto logrado	
	<i>Geovanny Castillo Artavia</i>	
	<i>Alejandro Siles González</i>	67
	1. Delimitación del proyecto.....	67
	2. Situación previa.....	68
	3. Los ejes estratégicos de la reforma.....	70
	4. La propuesta	72
	5. El funcionamiento de la ventanilla única	75
	6. Valor agregado generado por el proyecto a nivel nacional	77
	7. El “Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales”	78
	8. Resultados observados	78
	9. Consideraciones finales.....	81
V.	Simplificación de trámites en la Municipalidad de San Carlos	
	<i>Laura Cubillo Madrigal</i>	83
	1. Caracterización del Cantón de San Carlos.....	83
	2. Antecedentes	85
	3. Objetivos del Proyecto de Simplificación de Trámites.....	86
	4. Cobertura del Proyecto	86
	5. Problemática	86
	6. Solución: Ventanilla Especializada	88
	7. Resultados alcanzados.....	90
	8. Valoración final y conclusiones.....	93
VI.	Simplificación de trámites para el registro e inscripción de empresas y creación de Ventanilla Ágil en Guatemala	
	<i>Laura Cubillo Madrigal</i>	
	<i>Irvin Jones</i>	95
	1. Generalidades de Guatemala.....	95
	2. Caracterización del Parque Empresarial	95
	3. Antecedentes del Proyecto de Simplificación de Trámites en Guatemala.....	97
	4. Objetivos del Proyecto de Simplificación de Trámites en Guatemala.....	98
	5. Cobertura del Proyecto	98
	6. Problemática	99
	7. Solución: Ventanilla Ágil	101
	8. Alcances de la solución: valores y aspectos distintivos del caso	102
	9. Conclusiones.....	108
VII.	Algunas enseñanzas a partir de las experiencias realizadas	
	<i>Giovanni Stumpo</i>	111
	1. Pyme y burocracia estatal.....	111
	2. La metodología utilizada	116
	3. Algunas reflexiones conclusivas	118
	Bibliografía	121

Resumen

Investigaciones desarrolladas por FUNDES Internacional en varios países de América Latina, revelan que los trámites para el registro y funcionamiento de las empresas son un importante obstáculo para el desarrollo de los negocios y afectan negativamente el entorno en el cual tienen que desempeñarse los empresarios.

Las experiencias de FUNDES en programas de simplificación de trámites para la creación de empresas ponen en evidencia la posibilidad por parte de la administración pública de implementar políticas horizontales, tanto a nivel municipal como nacional, sin la necesidad de tener que movilizar recursos relevantes. Y al mismo tiempo estos programas muestran los importantes resultados que se pueden alcanzar tanto en términos de mejoramiento del entorno en el cual operan las empresas, como en términos de mayor eficiencia lograda por las instituciones públicas.

De la misma manera ha sido posible verificar que la metodología elaborada por FUNDES puede ser replicada en distintos contextos y países, tanto a nivel nacional como local. Y en este sentido se puede decir que se trata de una metodología de aplicación general; y esto hace aún más valioso su aporte.

Asimismo se ha observado que, en varios casos, la reingeniería de los procesos de simplificación de trámites ha producido un importante “efecto demostración” que se ha manifestado en dos sentidos. Por un lado, una vez que ha sido posible visualizar los resultados alcanzados, otras municipalidades y gobiernos nacionales han expresado su interés para replicar esos programas en sus territorios; y por el otro lado se han generado demandas para extender esos mismos procesos y aplicar la misma metodología a otras áreas de la administración pública como las de permisos de construcción y servicios de catastro.

El análisis de las experiencias realizadas por FUNDES en las municipalidades de San Salvador, La Paz y San Carlos y, a nivel nacional en Guatemala, muestra que los procesos de simplificación impulsados han generado una nueva cultura institucional de mejora continua que ha facilitado que la metodología aplicada se haya podido replicar en otras áreas de las mismas municipalidades, beneficiando su gestión administrativa.

En segundo término, los procesos desarrollados han permitido identificar necesidades de reforma administrativa a nivel nacional.

En tercer lugar, otros gobiernos municipales y países han manifestado su interés por ejecutar programas de simplificación similares y ello ha permitido ampliar la experiencia y diseñar una estrategia de participación más amplia.

En cuarto lugar, en la mayoría de los casos ha sido posible articular la ejecución de los programas de simplificación, en el marco de un programa nacional de simplificación de trámites. En estos casos se ha comprobado el mayor impacto y efectividad de la reforma realizada, pues ha permitido ampliar la cobertura de los proyectos dentro de una estrategia nacional, para cubrir a todo el parque empresarial.

Finalmente, los proyectos de simplificación de trámites han permitido en todos los casos mejorar el entorno local para la mejor competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

Presentación

René Bronsil¹

Nuevas iniciativas de inversión o actividades económicas del sector privado siempre empiezan con el establecimiento de una empresa. El proceso para iniciar una empresa, esencial para el desarrollo del sector privado, debería ser sencillo y corto, pero la realidad es diferente. Investigaciones realizadas por FUNDES en ocho países de América Latina, han revelado que los trámites para el registro y funcionamiento de empresas se ubican dentro de los cinco obstáculos más relevantes para su desarrollo, impulsa la operación informal de los negocios y favorece las prácticas administrativas corruptas. Las consecuencias de regulaciones excesivas, innecesarias generalmente tienen un efecto adverso en el desarrollo económico de una localidad y/o región.

Con el apoyo de aliados estratégicos, FUNDES inspirada en las mejores prácticas internacionales, se ha ocupado en desarrollar una metodología para enfrentar procesos de simplificación administrativa a nivel local (municipal) y nacional, que promueva el mejoramiento del clima de negocios y facilite el proceso de creación y registro de nuevas empresas.

Este documento es un esfuerzo realizado en conjunto con la CEPAL para presentar la experiencia de FUNDES en este tema, mostrando una muestra pequeña del gran esfuerzo realizado hasta la fecha. Presentamos para iniciar la estrategia de FUNDES para enfrentar estos procesos, haciendo una descripción general de la metodología que aplicamos en las soluciones de simplificación. Finalmente presentamos algunos casos, seleccionados en común acuerdo con CEPAL, que muestran buenas prácticas en simplificación de trámites a nivel municipal y a nivel nacional.

Hasta Abril del 2007, FUNDES ha ejecutado 39 proyectos de simplificación de trámites en América Latina. Las intervenciones han permitido reducir efectivamente el tiempo de realización de los trámites en un 88%, mediante la reducción paralela del 52% de los requisitos solicitados, una disminución del 67% en el número de pasos de los procesos de inscripción de empresas y un 53% menos de visitas del empresario a las instituciones intervenidas, además de

¹ Director Ejecutivo de FUNDES Internacional

las mejoras en el marco regulatorio preexistente y la construcción de los instrumentos jurídicos que le dan sostenibilidad a las soluciones implementadas.

De manera particular, los procesos de simplificación impulsados han generado una nueva cultura institucional de mayor transparencia y mejora continua que ha facilitado que la metodología aplicada se haya extendido a otras áreas de las mismas instituciones y han permitido identificar necesidades de reforma administrativa a nivel nacional, en otros ámbitos de la actividad empresarial.

En la mayoría de los casos ha sido posible articular la ejecución de los programas de simplificación, en el marco de un programa nacional de simplificación de trámites, con el respaldo del Ente Rector Nacional en la materia. En estos casos se ha comprobado el mayor impacto y efectividad de la reforma realizada, pues ha permitido ampliar la cobertura del proyecto dentro de una estrategia nacional, para cubrir a todo el parque empresarial.

En el nivel municipal, presentamos las experiencias de la Municipalidad de San Salvador (El Salvador), con la creación de los Puntos de Atención Empresarial (PAE) para el trámite de registro de empresas. Se analiza el proceso ejecutado en el Gobierno Municipal de La Paz (Bolivia) que ha superado las expectativas al facilitar la modernización de los servicios administrativos municipales de atención al cliente, en general. Se incluye el caso del proyecto realizado en la Municipalidad de San Carlos (Costa Rica) que ha permitido poner a disposición de los empresarios un proceso simplificado en la plataforma de servicios. A nivel nacional se expone la experiencia de la Ventanilla Ágil en Guatemala y el capítulo final presenta una valoración externa por parte de CEPAL de las enseñanzas a partir del trabajo de FUNDES.

Simplificación de trámites, no es simplemente reducción de trámites en los procesos, implica un cambio cultural allá donde se aplica apropiadamente, implica asegurar que las instituciones permanezcan comprometidas en reducir las barreras regulatorias. Simplificación de trámites no tendrá éxito sin un liderazgo sólido y un compromiso dedicado por partes de las instituciones interesadas, tanto del sector público como del sector privado. Su aplicación es de bajo riesgo pero de alto impacto social y económico.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Comisión Económica Para América Latina CEPAL en la persona de Giovanni Stumpo por su interés en el tema, para analizar la experiencia de FUNDES, por sus esfuerzos y por su dedicación que ha hecho posible la publicación de esta obra.

Prólogo

João Carlos Ferraz²

En América Latina y el Caribe los procedimientos para establecer una nueva empresa son, en muchos casos, más largos y complejos en comparación con otras regiones del mundo. Esta situación afecta especialmente a las microempresas y a las pymes que son la gran mayoría de las nuevas firmas que se crean en los países.

Estas empresas son indiscutiblemente un segmento relevante de la realidad empresarial de la región y su aporte a la generación de empleo y valor agregado es un hecho hoy ampliamente reconocido. A pesar de su importancia económica y social, siguen siendo relativamente escasos los esfuerzos que se realizan para facilitar sus operaciones, en especial para eliminar trámites y regulaciones innecesarias y para simplificar procedimientos para la abertura de nuevas.

A partir de estas preocupaciones la CEPAL y FUNDES decidieron llevar adelante, en el año 2006, un esfuerzo conjunto para analizar algunos de los programas que FUNDES ha realizado con éxito, en conjunto con gobiernos locales y nacionales, a los fines de reducir tiempos y trámites necesarios para la puesta en marcha de nuevas empresas.

La experiencia de FUNDES en esta área muestra que es posible llevar adelante acciones, tanto a nivel municipal como nacional, para generar procesos más ágiles y rápidos para que nuevas iniciativas productivas puedan empezar a operar. El resultado de los programas que se presentan en esta publicación se ha manifestado en una reducción relevante de los trámites y los tiempos que los empresarios tienen que enfrentar para poner en marcha sus empresas y, de esta manera, en un mejoramiento del entorno en el cual operan las pymes. Al mismo tiempo estas iniciativas han producido también un incremento de eficiencia de la estructura pública, introduciendo un verdadero cambio cultural al interior de la administración pública.

Las experiencias de FUNDES en programas de simplificación de trámites para la creación de empresas ponen en evidencia la posibilidad por parte de la administración pública de implementar políticas horizontales, tanto a nivel municipal como nacional, sin la necesidad de tener que movilizar recursos relevantes. A través de estos programas, FUNDES ha elaborado una

² Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL

metodología que ha podido ser utilizada en distintos contextos y países, tanto a nivel nacional como local. Y, en este sentido, se puede decir que se trata de una metodología de aplicación general. Esto hace aún más valioso su aporte.

Asimismo se ha observado que, en varios casos, la reingeniería de los procesos de simplificación de trámites ha producido un importante “efecto demostración” que se ha manifestado en dos sentidos. Por un lado, una vez que ha sido posible visualizar los resultados alcanzados, otras municipalidades y gobiernos nacionales han expresado su interés para replicar esos programas en sus territorios; y por el otro lado se han generado demandas para extender esos mismos procesos y aplicar la misma metodología a otras áreas de la administración pública.

A través de esta colaboración entre CEPAL y FUNDES ha sido posible profundizar la reflexión sobre estos temas y poner a disposición experiencias y contribuciones metodológicas de gran utilidad para todos aquellos que están involucrados en el análisis, diseño y ejecución de políticas para las pequeñas empresas.

I. Simplificación de trámites: un instrumento para mejorar el desempeño de las empresas

Geovanny Castillo Artavia³

1. La importancia del tema

Investigaciones desarrolladas por FUNDES Internacional en siete países de América Latina (Cevallos, E. 2007),⁴ revelan que los trámites para el registro y funcionamiento de las empresas son un importante obstáculo en el entorno de los negocios. En la mayoría de los casos, los trámites para el registro y funcionamiento de las empresas se ubican dentro de los obstáculos más relevantes para el desarrollo de las firmas mismas y son considerados complejos, costosos y largos⁵ por parte de los empresarios.

Otras investigaciones (Djankov, S. 2000) han encontrado evidencia empírica de un alto grado de relación entre la complejidad de las regulaciones para la creación de empresas, los altos niveles de corrupción en la realización de los trámites y el consecuente elevado nivel de informalidad en la economía. Esos mismos trabajos indican que los trámites para el registro de empresas son generalmente más complejos y con costos mucho más elevados en los países en desarrollo, respecto de los países desarrollados.

En el ámbito municipal, los estudios de campo realizados revelan que los trámites que realizan los empresarios para obtener la licencia de funcionamiento municipal⁶ son, en general,

³ Coordinador, Programa de Simplificación de Trámites. FUNDES Internacional

⁴ Zevallos, Emilio. (páginas 120 a 136). El Programa de Entorno Empresarial de FUNDES Internacional ha realizado investigaciones sobre obstáculos al desarrollo de las pyme en Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Panamá, Venezuela y Bolivia.

⁵ Zevallos, Emilio. Op. Cit. Página 118.

⁶ La Licencia de Funcionamiento es la autorización o permiso que concede el Gobierno Municipal para la realización de cualquier actividad económica dentro de la jurisdicción de ese municipio, previo cumplimiento de los requisitos determinados en la normativa. En general se conoce como Licencia de Funcionamiento, Permiso de Funcionamiento, Matrícula Municipal o Patente Municipal.

los más engorrosos.⁷ Ello es así fundamentalmente por la falta de transparencia sobre los requisitos, la inexistencia de una normativa reguladora de los procesos, la altísima discrecionalidad de los funcionarios y la ausencia también de un plazo determinado para la conclusión del proceso. En América Latina, los trámites que realizan los empresarios en el nivel municipal consumen en promedio, el 40% del tiempo necesario para inscribir un negocio en todas las instancias nacionales.

Estos obstáculos son especialmente más dramáticos para los pequeños empresarios. Una investigación reciente del International Finance Corporation (IFC) del Grupo del Banco Mundial ha revelado que el obstáculo referido a las regulaciones causa mayor impacto negativo en las pequeñas empresas que en las medianas y en las grandes (Schiffer, Mirjam; Weder, Beatrice. 2002)⁸ Además el mismo estudio señala que este patrón de comportamiento de los obstáculos es mucho más pronunciado en América Latina que en otras economías en transición y que esta área debe ser un principal foco de atención en los programas gubernamentales de apoyo a las PYME que pretenden “nivelar” las condiciones del entorno.

2. La asimetría en las relaciones comerciales

En América Latina las condiciones para la creación de un nuevo negocio han mostrado un gran nivel de asimetría con las que prevalecen en Estados Unidos y Canadá.

Así por ejemplo, en el año 2006⁹ los costos para crear e inscribir un negocio en los Estados Unidos eran muy reducidos respecto de los mismos en América Latina, donde se requiere una serie de trámites que involucran en promedio 11 procesos distintos, mientras que en Estados Unidos solo se realizan cinco procesos y tan solo dos en Canadá. Así, un empresario latinoamericano debe esperar en promedio 57,5 días por el trámite, en tanto que en Estados Unidos y Canadá el proceso culmina en cuatro días, indicando un nivel de asimetría en tiempo de espera que resulta 14 veces más alto en América Latina. Por otro lado, el costo promedio en Latinoamérica es de \$1.048 en promedio, mientras que en Estados Unidos y Canadá es de tan solo \$282; es decir, 3,7 veces más alto que en aquellos países (ver gráfico 1).

Claramente en el caso de América Latina, respecto de Estados Unidos y Canadá, se pueden observar cuatro diferentes grupos de países:

- a) Aquellos que se alejan más de los mejores indicadores hemisféricos mostrando tiempo de espera muy altos. Ese es el caso de Brasil y Venezuela que superan los 140 días, aunque Brasil con un costo relativamente bajo (menor a \$500).
- b) Aquellos que se alejan más de los mejores indicadores hemisféricos mostrando costos muy altos. Ese es el caso de El Salvador, Uruguay y Paraguay que superan los \$1.700, aunque El Salvador con un tiempo de espera relativamente bajo (menor a 30 días).
- c) Aquellos que se muestran en una posición intermedia. Ese es el caso de República Dominicana, Perú, Costa Rica, Ecuador Colombia, Honduras, Nicaragua y Bolivia (con tiempos de espera entre los 40 y 80 días). Ese grupo de países en posición intermedia claramente se congrega en dos concentraciones: a) República Dominicana, Perú, Ecuador y Costa Rica que presentan los plazos más

⁷ Banco Mundial. Junio de 2001.

⁸ Schiffer, Mirjam; Weder, Beatrice. 2002.

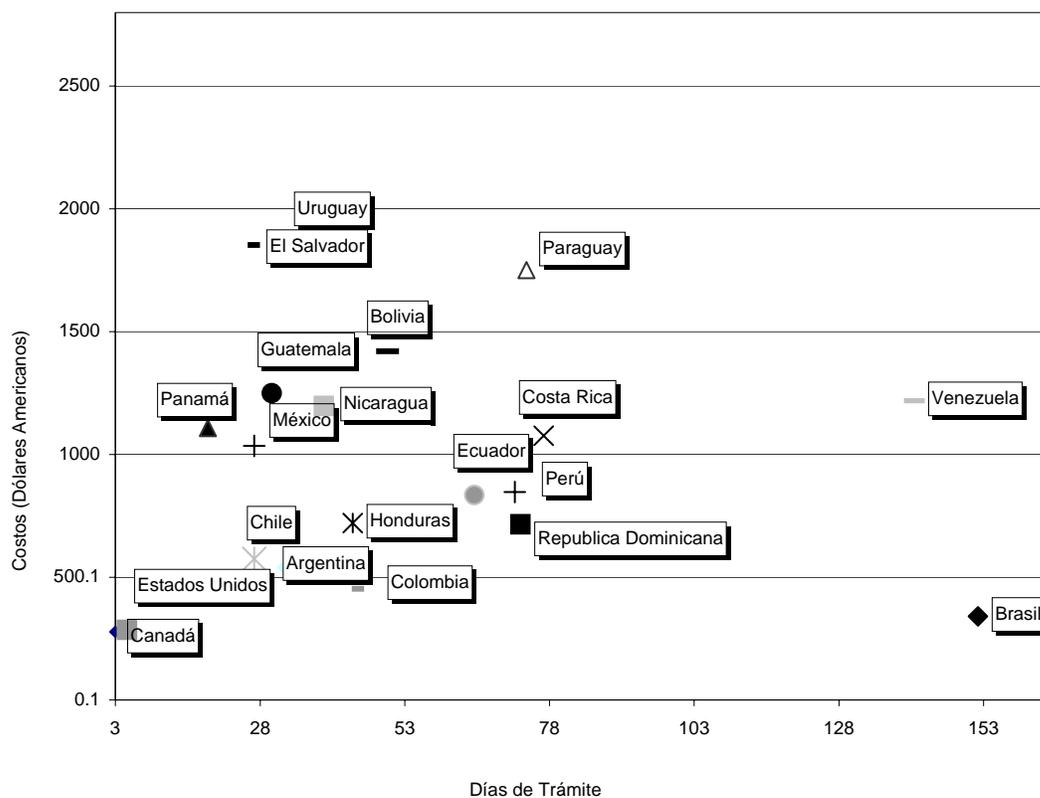
⁹ The World Bank Group. 2006.

largos en ese rango; y b) Colombia, Honduras, Nicaragua y Bolivia que tienen los plazos más cortos.

- d) Finalmente, se encuentran aquellos países que muestran un mayor acercamiento a los mejores indicadores hemisféricos: Chile, Panamá, México, Guatemala y Argentina, aunque Panamá, México y Guatemala con indicadores de costo muy desalineados. Es interesante notar que El Salvador puede rápidamente insertarse en este grupo de países mejor posicionados, si logra mejorar su indicador de costo.

GRÁFICO 1 LOS TRÁMITES PARA LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA

Relación días versus costos



Fuente: Elaboración propia con base: The World Bank Group. "Doing Business in 2007: How to Reform". World Bank and Oxford University Press. Washington DC. October 2006.

No obstante ello, en el último informe sobre la clasificación de las economías de América Latina según facilidad para hacer negocios,¹⁰ vale la pena destacar que México, Perú, Guatemala, Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Brasil destacan por ser las economías que más posiciones avanzaron en el *ranking* internacional. Por el contrario, Venezuela, Argentina y Costa Rica presentan un importante retroceso en este indicador respecto del año anterior (Cuadro 1).

¹⁰ Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. 2007. Página 6.

Guatemala se destaca como uno de los 10 países que junto con México realizaron más reformas respecto del año anterior, especialmente se reconocen sus reformas en los trámites para apertura de empresas, trámites de manejo de licencias para establecimientos y trámites de registro de la propiedad.

De manera particular, se ha señalado la apertura de la Ventanilla Ágil en el caso de Guatemala como una reforma que ha permitido dar una respuesta simplificada a los trámites de registro de empresas a nivel nacional. Con la puesta en marcha de la Ventanilla, ahora se puede obtener el registro de una nueva actividad económica en tan solo 24 horas, integrando los trámites referentes al Registro Mercantil, a la Superintendencia de Administración Tributaria, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y a la publicación de los edictos en el Diario de Centroamérica.

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN LA POSICIÓN DE FACILITACIÓN DE NEGOCIOS
(2007-2006)

País	Posición 2007	Posición 2006	Cambio
Países que mejoraron su posición			
México	43	62	19
Perú	65	78	13
Guatemala	118	128	10
Uruguay	64	70	6
Nicaragua	67	72	5
El Salvador	71	75	4
Brasil	121	122	1
Países que empeoraron su posición			
Panamá	81	79	-2
Paraguay	112	110	-2
Colombia	79	76	-3
República Dominicana	117	114	-3
Ecuador	123	120	-3
Chile	28	24	-4
Honduras	111	107	-4
Bolivia	131	126	-5
Costa Rica	105	99	-6
Argentina	101	93	-8
Venezuela	164	144	-20

Fuente: Elaboración propia con base a: Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. "Doing Business 2007: Cómo reformar". Resumen Ejecutivo. Washington DC. Septiembre de 2006. Página 6.

En el caso de El Salvador, el informe señala que en el plazo de dos años se logró reducir el tiempo de apertura de una empresa de 115 días a 26, mediante un proceso de simplificación administrativa que no requirió de cambios legislativos, eliminando procedimientos innecesarios.

3. ¿Por qué es importante simplificar?

¿Por qué resulta importante emprender procesos de simplificación de trámites? ¿Qué ventajas ofrece la simplificación de los procesos para el registro de empresas?

Desde el punto de vista empresarial la respuesta resulta evidente. Un empresario preferirá invertir solo cuatro días en promedio para inscribir su negocio como es en Estados Unidos y Canadá, en vez de esperar 57,5 días como es el caso de América Latina. También preferirá pagar \$ 282 como es en el caso de Estados Unidos y Canadá, que desembolsar \$ 1.048 como es el costo promedio de América Latina.

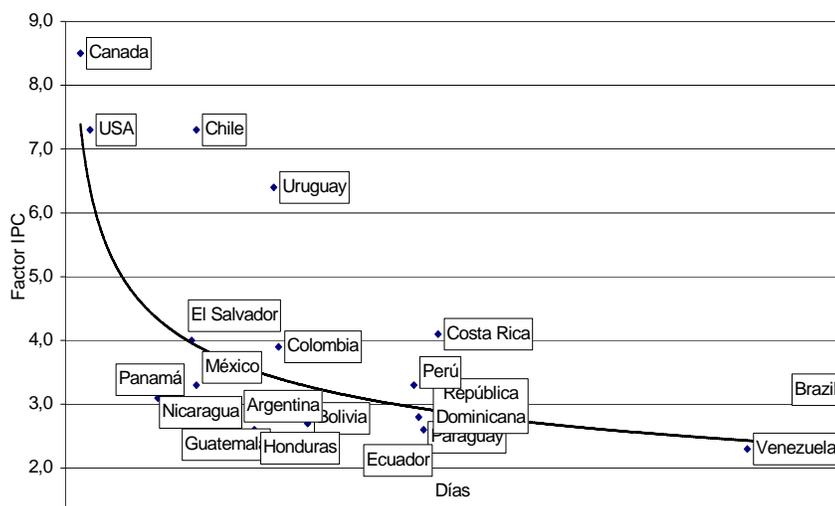
Con ello se quiere decir que disponer de procesos más baratos y más expeditos es uno de los elementos que estimula, sin duda, la formalización de las empresas y contrariamente, los procesos más lentos y caros más bien estimulan que los empresarios operen en la informalidad. Procesos eficientes se reflejan finalmente en un entorno de negocios muy favorable para las pequeñas y medianas empresas.

3.1. Trámites más baratos y expeditos, desalientan la corrupción

La evidencia indica que existe una relación inversa entre la relativa complejidad de los trámites para el registro de empresas y el indicador de corrupción del país. Si tomamos el indicador de duración del trámite como indicador de complejidad relativa, y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)¹¹ podemos observar que aquellos países donde los trámites para el registro de empresas presentan una duración mayor, son también países que presentan un mayor nivel de corrupción relativo.

En el Gráfico 2 se puede observar que los Estados Unidos y Canadá se ubican en la posición superior del gráfico, junto con Chile, mostrando una corta duración en los trámites para el registro de empresas, lo cual se asocia con muy bajos niveles de corrupción.

GRÁFICO 2
DURACIÓN DE LOS TRÁMITES Y CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en: The World Bank Group. "Doing Business in 2007: How to Reform". World Bank and Oxford University Press. Washington DC. October 2006.

Transparency International. "Índice de Percepción de la Corrupción 2006". Berlín, Alemania. Noviembre de 2006.

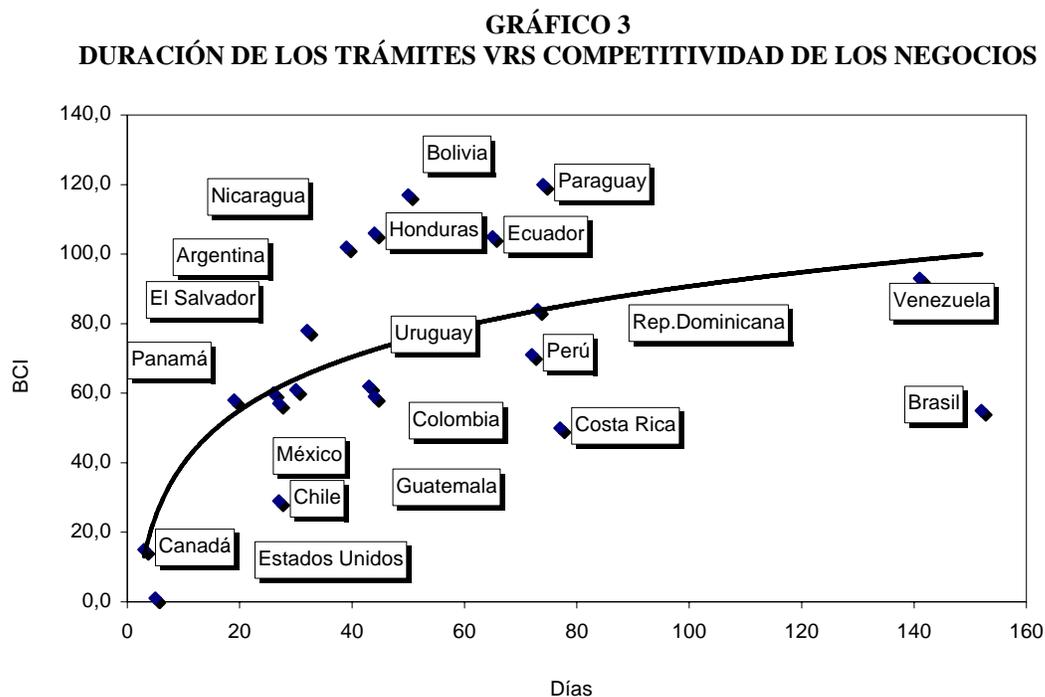
¹¹ Transparency International. 2006.

Por el contrario, en el extremo inferior, se ubican países como Venezuela, Brasil y Ecuador, que presentan los mayores tiempos de tramitación para el registro de empresas, lo cual se asocia también con los mayores niveles de corrupción en América Latina. En una posición intermedia se ubican países como Costa Rica, República Dominicana, Honduras y Nicaragua, que reflejan tiempos medios de duración (alrededor de unos 80 días) con niveles intermedios de corrupción, pero por supuesto muy lejos de la transparencia mostrada por Estados Unidos, Canadá y Chile.

Con ello, mejorando los procesos para el registro de empresas mediante la simplificación de trámites, contribuimos también a mejorar el estado de transparencia en las acciones de la función pública y consecuentemente, combatir la corrupción.

3.2. Trámites más baratos y expeditos, fomentan la competitividad de los negocios

Es cierto también, que aquellos países que presentan menores tiempos de espera en el trámite para el registro de empresas, son países que reflejan a su vez los mejores indicadores de competitividad para los negocios.



Fuente: Elaboración propia con base: The World Bank Group. "Doing Business in 2007: How to Reform". World Bank and Oxford University Press. Washington DC. October 2006.

World Economic Forum. "Global Competitiveness Report 2006-2007". Ginebra, Suiza. Septiembre de 2006.

Si tomamos el indicador de duración del trámite como indicador de complejidad relativa, y el Índice de Competitividad de los Negocios (BCI)¹² podemos observar que aquellos países donde los trámites para el registro de empresas presentan una duración mayor, son también países que se presentan peor "rankeados".

¹² World Economic Forum. 2006.

Puede observarse claramente que Estados Unidos con un tiempo de espera de cuatro días en el trámite, ocupa el primer lugar en el mundo en el indicador de competitividad para los negocios, mientras que países con plazos mayores (como Brasil, El Salvador, Perú y Venezuela) ocupan los últimos lugares en el ranking de competitividad. De nuevo los países centroamericanos reflejan en esta relación una posición intermedia, mostrando claramente una tarea aún inconclusa con diferentes grados de retardo. En América Latina, Chile muestra los mejores indicadores en la materia.

La dirección del cambio parece muy clara y se orienta hacia la profundización de los procesos de simplificación de trámites para el registro de empresas promoviendo a su vez, la mayor competitividad del entorno para los negocios.

4. La experiencia de FUNDES

FUNDES ha desarrollado una metodología para enfrentar procesos de simplificación administrativa a nivel local (municipal) y nacional, inspirada en las mejores prácticas internacionales en la materia. Se espera que dicha simplificación contribuya al mejoramiento de la eficiencia administrativa y de la calidad de atención hacia los interesados en iniciar actividades económicas y a la disminución de los tiempos de espera del trámite para el usuario y de los costos económicos (explícitos e implícitos) para el empresario.

La Población Meta a la cual está dirigida la estrategia se compone de todas aquellas actividades económicas que operan físicamente en un establecimiento de manera permanente y estable, formal o informalmente, a los cuales se les exige el requisito de la inscripción del establecimiento. En consecuencia no se incluye la valoración de los trámites para el registro de actividades económicas eventuales o temporales, que operen en ferias móviles, en mercados municipales, en puestos fijos en la vía pública, o para el comercio ambulante.

En función de la propia experiencia sobre los programas ejecutados para la racionalización y simplificación de los procedimientos utilizados para el registro de empresas, los siguientes diez principios básicos guían la aplicación metodológica: diseño de un solo punto de contacto del empresario; eliminación de formalidades y requisitos innecesarios; presunción de Buena Fe; eliminación de inspecciones previas; diseño de Expediente Único; plazos máximos para los procesos; descentralización de decisiones; divulgación de requisitos y procedimientos; transferencia de herramientas y capacitación de funcionarios; monitoreo, seguimiento y mejora continua; y rendición de cuentas.

Desde el punto de vista de la experiencia acumulada por FUNDES en la ejecución de proyectos de simplificación de trámites en América Latina puede concluirse que las intervenciones han permitido reducir efectivamente el tiempo de realización de los trámites en un 88%, mediante la reducción paralela del 52% de los requisitos solicitados, una disminución del 67% en el número de pasos de los procesos de inscripción de empresas y un 53% menos de visitas del empresario a las instituciones intervenidas (Gráfico 4).

El impacto que ello ha causado se ha visto reflejado en un aumento promedio de 30% en el número de empresas que han formalizado su situación en la municipalidad y ello a su vez, ha generado un incremento medio del 25% en los ingresos municipales provenientes del proceso de registro empresarial.

A nivel nacional, en 2007, FUNDES tiene en ejecución proyectos en tres países: Guatemala (Proyecto de Ventanilla Ágil, en funcionamiento a partir del 30 de Mayo del 2006), El Salvador (se encuentra en la etapa de implementación de la Propuesta de Simplificación) y en Bolivia (Propuesta de Ventanilla concluida).

GRÁFICO 4
PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES:
RESULTADOS ALCANZADOS A NIVEL MUNICIPAL

Resultados	Países	Municipalidades	Socios	Fuente financiera
Tiempo: 88% Requisitos: 52% Pasos: 67% Visitas: 53%	Argentina	Olavarría	FUNDES Argentina Municipalidad	BID ARGIDIUS
	Costa Rica	4 Municipalidades grandes	FUNDES Costa Rica	IFC
4 Municipalidades medianas		Cámaras	ARGIDIUS	
18 Municipalidades pequeñas		Municipalidad	FUNDES SECO	
Otros resultados: 30% incremento en el número de nuevas empresas formalizadas 25% incremento en ingresos por tasas	Bolivia	La Paz	FUNDES Bolivia	IFC
		El Alto, Cbba, Santa Cruz	Gobierno	
	El Salvador	Tarija, Montero, Trinidad	Municipalidad	SECO
		San Salvador, Soyapango	FUNDAPYME Municipalidad CONAMYPE	SECO

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

Los resultados obtenidos, son también alentadores. En Guatemala, la Ventanilla Ágil que inició operaciones en el mes de mayo de 2006, permite a los empresarios disponer de un solo proceso integrado, en vez de tres separados, un solo punto de contacto del empresario con las instituciones, un único procedimiento más sencillo y de menor duración, un solo formulario, un único juego de requisitos y un solo pago.

Se puede señalar que la nueva solución de simplificación en Guatemala exige un 80% menos de visitas del interesado a las instituciones (tres en vez de 15); una reducción del 85% en el número de requisitos a presentar (nueve en vez de 59); un 90% de disminución en la cantidad de formularios que se deben presentar (uno en vez de 10); un 83% menos de visitas y pagos que se deben realizar en el banco (un solo pago en vez de nueve).

Un aspecto en particular merece ser destacado. Con la puesta en marcha de la Ventanilla Ágil, el empresario puede realizar simultáneamente nueve trámites con una permanencia máxima promedio de cinco minutos en la ventanilla. Si se incluye el trámite de pago en el Banco, que ahora es por una sola vez, la estadía media depura al rededor de 15 minutos. Además, todas las empresas quedan habilitadas para iniciar operaciones en 24 horas, lo cual ha representado una mejora de un 94% de reducción en el tiempo de espera.

5. Consideraciones finales

El resultado del trabajo desarrollado por FUNDES hasta el momento, ha permitido disponer de una metodología en simplificación de trámites para el registro e inscripción de empresas a nivel municipal y a nivel nacional; así como de una valiosa experiencia que puede ser replicada en otros países.

De la experiencia acumulada se han podido rescatar al menos cinco lecciones importantes. En primer término, los procesos de simplificación impulsados han generado una nueva cultura institucional de mejora continua que ha facilitado que la metodología aplicada se haya podido replicar en otras áreas de las mismas municipalidades, beneficiando su gestión administrativa.

En segundo término, los procesos desarrollados han permitido identificar necesidades de reforma administrativa a nivel nacional. En estos casos, las necesidades de reforma se han planteado a las autoridades competentes para que sean incorporadas en los programas de reforma administrativa.

En tercer lugar, otros gobiernos municipales y países han manifestado su interés por ejecutar programas de simplificación similares y ello ha permitido ampliar la experiencia y diseñar una estrategia de participación más amplia.

En cuarto lugar, en la mayoría de los casos ha sido posible articular la ejecución de los programas de simplificación, en el marco de un programa nacional de simplificación de trámites, con el respaldo del Ente Rector Nacional en la materia. En estos casos se ha comprobado el mayor impacto y efectividad de la reforma realizada, pues ha permitido ampliar la cobertura del proyecto dentro de una estrategia nacional, para cubrir a todo el parque empresarial.

Finalmente, los proyectos de simplificación de trámites han permitido en todos los casos mejorar el entorno local para la mejor competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

En conclusión, esta considerable asimetría en los trámites para crear e inscribir un negocio, es un tema ineludible y una tarea inmediata de cara a la aprobación de los tratados de libre comercio en América Latina y debe formar parte de la agenda de apoyo a las PYME de corto plazo. Con ello se promoverán mejores condiciones para el entorno regional de los negocios, se fomentará la mayor formalización de las empresas y se avanzará seriamente en el combate a la corrupción.

II. La propuesta metodológica de FUNDES sobre simplificación de trámites

Geovanny Castillo Artavia
Alejandro Siles González¹³

1. Introducción

La metodología para la simplificación de trámites administrativos tiene como fundamento la experiencia previa internacional acumulada por la RED FUNDES en la implementación de 39¹⁴ diversas soluciones de simplificación de trámites en varios países de América Latina

El objetivo básico de la Metodología es la de facilitar el planteamiento y ejecución de los proyectos de simplificación y de establecer un marco general de referencia que permita identificar los factores bajo estudio y analizar en forma ordenada y sistemática sus componentes utilizando las técnicas más adecuadas y las mejores prácticas conocidas en la materia.

La metodología está construida de forma modular con la finalidad de aplicar cualquiera de sus módulos sin generar incongruencias en los resultados y en el desarrollo del proyecto. También está concebida de tal forma que permite la captura y obtención de conocimiento, nuevas prácticas y experiencias que se pueden incorporar posteriormente al desarrollo metodológico, con la finalidad de contar con una herramienta en continuo cambio y mejora.

¹³ Gestora, Programa de Simplificación de Trámites. FUNDES Internacional.

¹⁴ A Diciembre de 2006, FUNDES ha implementado 39 proyectos de simplificación administrativa en América Latina (36 proyectos a nivel municipal y tres proyectos a nivel nacional). En el campo municipal se contemplan las soluciones implantadas en Argentina (Olavarría); El Salvador (San Salvador, la réplica del proceso en cinco distritos metropolitanos de San Salvador y Soyapango); en Costa Rica (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Liberia, Puntarenas, Palmares, San Ramón, Valverde Vega, Grecia, Atenas, San Mateo, Poás, Naranjo, Alfaro Ruiz, San Carlos, Paraíso, Jiménez, La Unión, El Guarco, Tucurrique, Alvarado, Oreamuno, Cervantes y Turrialba); en Bolivia (La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra, Trinidad, Tarija y Montero). En el campo de simplificación a nivel nacional se cuenta con soluciones implementadas en Guatemala (Ventanilla Ágil) y en El Salvador (en proceso de Implementación). En el caso de Bolivia se cuenta con la estructuración de una Propuesta de Simplificación a nivel nacional aprobada.

2. Ejes estratégicos

Los ejes estratégicos sobre los cuales descansa el desarrollo metodológico del Programa de Simplificación de Trámites son:

- a) **Diseño de un sólo punto de contacto del empresario con la institucionalidad (ventanilla especializada para el trámite):** esta instancia permite que el empresario se presente en un único punto de contacto con la institucionalidad pública, donde entrega todos los requisitos necesarios para la realización del trámite de registro, inscripción y funcionamiento de su empresa. Esto permite fusionar varios trámites que normalmente se realizan en diferentes lugares e instituciones mediante el diseño de un nuevo proceso integral y simplificado. El diseño y puesta en funcionamiento de una Ventanilla especial para los trámites, permite atender los trámites de manera especializada por funcionarios de la institución responsable de la operación del nuevo proceso integral y simplificado.
- b) **Eliminación de formalidades y requisitos innecesarios y costosos:** a partir de la fusión de trámites en una sola instancia se eliminan duplicidades que afectan al solicitante y al desarrollo eficiente de los recursos y tiempo de los funcionarios. Este aspecto no solo tiene un impacto positivo para el empresario, sino también para la institución dado que disminuye la cantidad de papeles, formularios y requisitos. En este extremo es importante indicar que los múltiples formularios que normalmente se presentan a las diferentes instituciones se sustituyen por un Formulario Único, con el cual se presenta un conjunto de requisitos. Por otro lado también se elimina la duplicidad de tareas de control de los documentos solicitados. El solicitante sólo debe presentar un juego de la documentación requerida.
- c) **Presunción de Buena Fe:** en general los procedimientos administrativos, no asumen que el empresario dice la verdad cuando aporta distintos documentos o cuando señala las características del establecimiento, por ello se requiere la presentación de todo tipo de documentos que puedan probar la veracidad de cada una de las afirmaciones que realiza el empresario. Es frecuente por ejemplo, que no sea suficiente la firma del empresario para iniciar un trámite y la presentación de su documento nacional de identidad, sino que se requiera además que un abogado exprese mediante su firma en el documento, que la firma que ahí consta es efectivamente la del empresario.

En la metodología de trabajo de FUNDES y en los procesos de simplificación que se han implementado, se parte de la presunción de que en los documentos de solicitud se expresa la verdad (salvo que exista impedimento legal para hacerlo) y que el empresario debe asumir cualquier costo (legal o extralegal) de no señalar aspectos verdaderos en su solicitud. Por ello, la institución siempre se reserva el derecho de asumir cualquier sanción posterior, si se detectan inexactitudes de mala fe en la solicitud.

- d) **Eliminación de Inspecciones Previas:** como consecuencia de la no aplicación del “principio de buena fe”, también es frecuente encontrar que las instituciones públicas, encargadas de los trámites de registro y funcionamiento de empresas, exigen la realización de inspecciones previas a la autorización definitiva, para comprobar distintos datos aportados por el empresario. Todo ello genera un proceso de registro sumamente burocrático, con una gran cantidad de

inspecciones previas que no agregan valor al trámite y facilitan además los procesos de corrupción administrativa.

Como norma general, la metodología de FUNDES (partiendo del “principio de buena fe”), elimina todo tipo de inspecciones previas, con excepción de aquellas reguladas por la normativa superior que son necesarias para precautelar el medio ambiente, la salud pública y los derechos de los consumidores de manera específica.

- e) **Diseño de un Expediente Único para la identificación de las empresas:** es práctica frecuente en las instituciones tener varios expedientes de un mismo usuario en razón de los distintos trámites que el mismo efectúa en la institución. Ello es particularmente costoso en razón no solamente del costo involucrado físicamente en la custodia de los expedientes, sino en consideración de que los documentos aportados por el empresario previamente nunca son tomados en cuenta para los trámites posteriores. Ello significa que por lo general, cada vez que se efectúa un trámite, deben aportarse una serie de requisitos aún cuando los mismos ya consten en el archivo de la institución. El expediente único impide la solicitud reiterada de documentos que ya constan y permite además, evolucionar hacia el diseño del Expediente Digital que facilitará la automatización de los procesos.
- f) **Establecimiento de plazos máximos** para la mayoría de los procedimientos: la discrecionalidad de los procedimientos en las instituciones, se relaciona fundamentalmente con la inexistencia de procedimientos claros y transparentes para el trámite de las gestiones internas, con la ausencia de plazos perentorios para el término de la gestión y con la inexistencia de sanciones para los funcionarios. Es por ello que la metodología contempla la indicación de plazos determinados para el cumplimiento interno de los procedimientos. Ello permite en definitiva, tener un proceso transparente y un plazo definido generalmente más corto.
- g) **Descentralización en la toma de decisiones:** los trámites generalmente se inician con la presentación de una solicitud dirigida a un funcionario de alto nivel para que acoja el procedimiento. En la Municipalidad de La Paz por ejemplo, este sencillo trámite inicial retrasaba el proceso global en ocho días hábiles, que era justamente el tiempo que tardaba la solicitud en trasladarse a ese funcionario para la firma y autorización de inicio del proceso. En la Municipalidad de Alajuela, algunos trámites involucraban la revisión de un funcionario en particular, de modo que cuando el funcionario se ausentaba el trámite no podía ser continuado. El procedimiento debe contemplar entonces la identificación de los adecuados niveles jerárquicos descentralizados (cuando la legislación y el procedimiento lo permitan) para que el proceso transcurra fluidamente.
- h) **Divulgación de los requisitos y procedimientos de los trámites:** en general observamos que los empresarios no tienen un conocimiento exacto de cuáles son los trámites y requisitos requeridos. Este hecho los obliga a realizar una visita a la institución sólo para enterarse de los procesos.

En el caso de la simplificación ejecutada en Alajuela, se logró por ejemplo que la cámara empresarial de la localidad divulgara los requisitos y los procedimientos entre sus asociados para evitar visitas innecesarias al municipio.

- i) **Transferencia de herramientas y capacitación de los funcionarios encargados de los trámites:** el trámite para la obtención de una Licencia de Funcionamiento o de un registro empresarial específico en alguna institución pública, es relativamente especializado en razón de que requiere el conocimiento de ciertas normas básicas que los establecimientos deben cumplir para operar. Ello requiere de una capacitación general de los funcionarios encargados de tales requisitos y trámites que impidan la generación de vacíos de información en el proceso.

La metodología de FUNDES considera en todos los casos, la capacitación de los funcionarios de las distintas instituciones que intervienen en los trámites administrativos mediante un proceso que permite la transferencia de las herramientas de simplificación, el que posibilita posteriormente ejecutar los procesos de seguimiento, control y mejora continua.

- j) **Monitoreo, Seguimiento y Mejora Continua:** finalmente el seguimiento y monitoreo de los procesos es fundamental para valorar el grado de cumplimiento de la propuesta y la inclusión de los ajustes que correspondan. La experiencia de FUNDES indica que en ausencia de un proceso de monitoreo y de seguimiento se corre el riesgo de que las mismas instituciones por su propia inercia, regresen a los procesos anteriores.

Es por ello que en los procesos de simplificación que se ejecutan, es indispensable la formación de un equipo de trabajo interinstitucional con la capacitación adecuada, que lidere los procesos de monitoreo y seguimiento, pero especialmente que identifique y proponga a las autoridades competentes las oportunidades de mejora que sean procedentes.

- k) **Rendición de cuentas e involucramiento de los empresarios:** la participación de los beneficiarios de la simplificación desde el principio del proceso es fundamental para el éxito de las iniciativas. Ello implica el diseño de una estrategia de comunicación para el público interno y externo. Dentro del público interno la estrategia se dirige a empoderar a los dueños del proceso y sensibilizar a la entidad acerca de la importancia del cambio. Por otro lado, la comunicación externa se dirige a los empresarios en cuanto beneficiarios, pero además en cuanto garantes de que las promesas de la simplificación se cumplan.

3. Aspectos relevantes de un proceso de simplificación

Con la finalidad de reforzar y consolidar la base metodológica para la simplificación de trámites, existen algunos aspectos relevantes que es necesario tomar en cuenta para asegurar el éxito en la implementación.

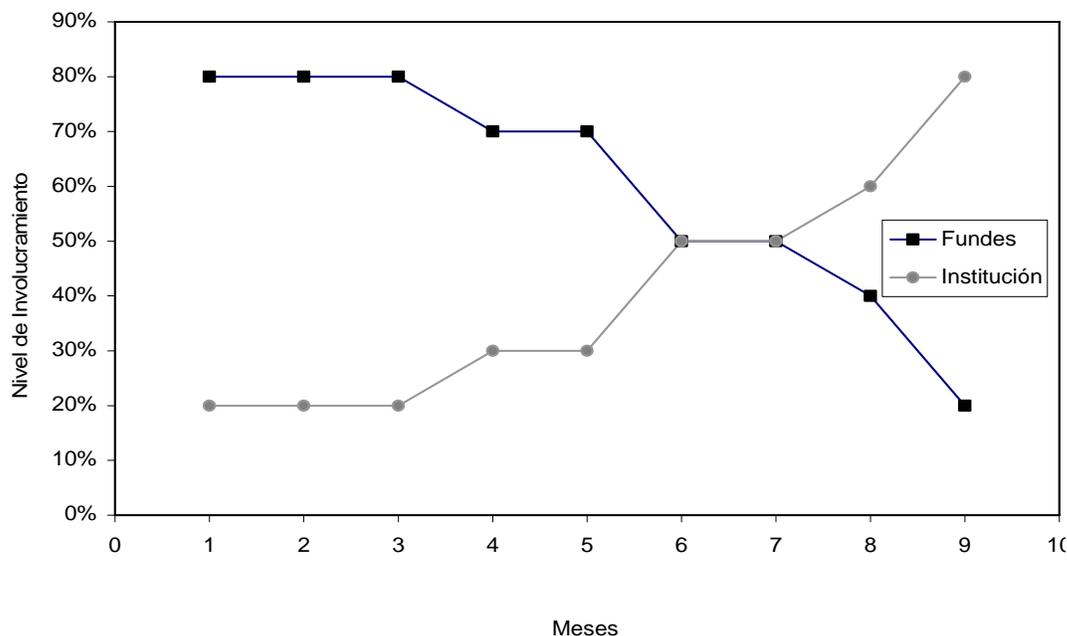
3.1. Nivel de involucramiento Institucional

Todos los proyectos inician en manos de los consultores de FUNDES pues son los que poseen y dominan la metodología y la experiencias del desarrollo de proyectos de simplificación. No obstante ello, una vez que se avanza en las actividades, resultados y productos, la iniciativa y el manejo del proyecto pasan de forma paulatina y creciente a las instituciones, mediante los procesos de capacitación y transferencia de herramientas.

En el gráfico 5 se presenta la forma en que se da esa transición y cambio de roles en el desarrollo del proyecto. Al inicio del proyecto gran parte de la iniciativa, convocatoria y

construcción de productos es responsabilidad de los consultores de FUNDES. El diagnóstico, la formulación y la validación de la propuesta representan las primeras etapas del proceso y el aporte de los consultores de FUNDES es muy relevante en esas fases. Sin embargo ya en la etapa de implementación se realiza la entrega de gran parte de las funciones y responsabilidades del trabajo y las instituciones toman roles preponderantes en el manejo de la nueva solución que se consolida a lo largo del desarrollo del proyecto.

GRÁFICO 5
PROYECTO TÍPICO DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES: NIVELES DE INVOLUCRAMIENTO INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

3.2. ¿Qué trámites incluir en el proceso de simplificación y cómo seleccionarlos?

De la totalidad de trámites que enfrenta un empresario para registrar y operar una empresa, es posible identificar obligaciones básicas comunes a todo tipo de negocio o empresa (lo que se puede identificar como trámites básicos de registro) y “otras obligaciones específicas” de inscripción que son particulares y dependen del tipo de negocio.

Dentro de la primera categoría, es posible agrupar las exigencias requeridas a nivel nacional y local por instituciones diferentes que permiten garantizar el funcionamiento “legal” (formal, en el sentido jurídico) y que incluyen: a) los trámites para el registro de operaciones en el municipio donde se instalará el negocio;¹⁵ b) los trámites para registrar la empresa en el ente nacional encargado de la recaudación tributaria; c) los trámites para registrar la empresa en el ente nacional encargado de proteger a los trabajadores (usualmente el Ministerio de Trabajo); y

¹⁵ En la mayoría de los países de América Latina, cada establecimiento empresarial requiere de una Licencia de Funcionamiento extendida por el Gobierno Municipal donde tiene asiento el establecimiento. Esta Licencia es denominada de manera alternativa Matrícula Municipal, Patente Municipal, Permiso de Funcionamiento, Habilitación de establecimiento.

d) los trámites correspondientes para declarar como contribuyente del régimen de protección a los trabajadores (en los países en donde existe tal régimen).

En la segunda categoría (que se refiere a las obligaciones específicas), se encuentran aquellos trámites que algunos establecimientos deben realizar ante las autoridades competentes de salud a nivel nacional (por ejemplo para la autorización de establecimientos dedicados a la venta de “alimentos y bebidas” y de “bebidas alcohólicas”) para lograr el permiso de funcionamiento; y los trámites que otras actividades deben realizar ante las autoridades nacionales encargadas de preservar el medio ambiente (por ejemplo los permisos que requieren cierto tipo de actividades industriales en Costa Rica, como las dedicadas a la producción de pinturas y barnices y la producción de cuero).

Para la identificación de los trámites que pueden ser objeto del proceso de reforma y simplificación, se recomienda utilizar el criterio del “ciclo de vida de las empresas”, que permite la identificación de los trámites de registro e inscripción ante diferentes entes nacionales o locales, los trámites de funcionamiento o de operación (los que frecuentemente se relacionan con cambio de dirección del establecimiento, cambio de actividad económica, renovación de los permisos originales de funcionamiento) y los trámites relacionados con el “cierre” administrativo de actividades (que no incluyen los de cierre de operaciones por insolvencia o quiebra de las empresas, sino la desinscripción del registro empresarial).

Desde esa perspectiva, la selección de los trámites que serán objeto del proceso de simplificación es el resultado de un detallado estudio de la totalidad de trámites que las instituciones desarrollan, que se basa en el análisis de las actividades más importantes de las empresas a lo largo de su ciclo de vida.

A partir de ello y tomando en cuenta sus alcances dentro de dicho ciclo de vida se revisa la totalidad de los trámites, y se seleccionan los procesos cuya complejidad y vinculación con la población objetivo (pequeñas y medianas empresas) los señalan como los prioritarios a simplificar.

3.3. ¿Cómo se realizan los procesos de Simplificación de Trámites?

Los procesos de Simplificación de Trámites se llevan a cabo con base en cinco dimensiones básicas que permiten contar con proyectos y soluciones “viables” y “equilibradas”. Todo proyecto para que sea exitoso, debe ser viable desde la perspectiva política, técnica, de costos, administrativa y jurídica. (ver figura 1)

Desde el punto de vista de la “Viabilidad Política” debe existir consenso y voluntad del Gobierno de la Institución de llevar a cabo el proyecto y de respaldarlo; sin esta voluntad y respaldo político difícilmente se podría efectuar un proyecto de simplificación de trámites a nivel de Instituciones públicas.

La segunda dimensión “Viabilidad Técnica” tiene que ver con la factibilidad desde el punto de vista de contar con procesos eficientes, ágiles y sobre todo que sean realizables y ajustados a las necesidades del cliente y de la institución.

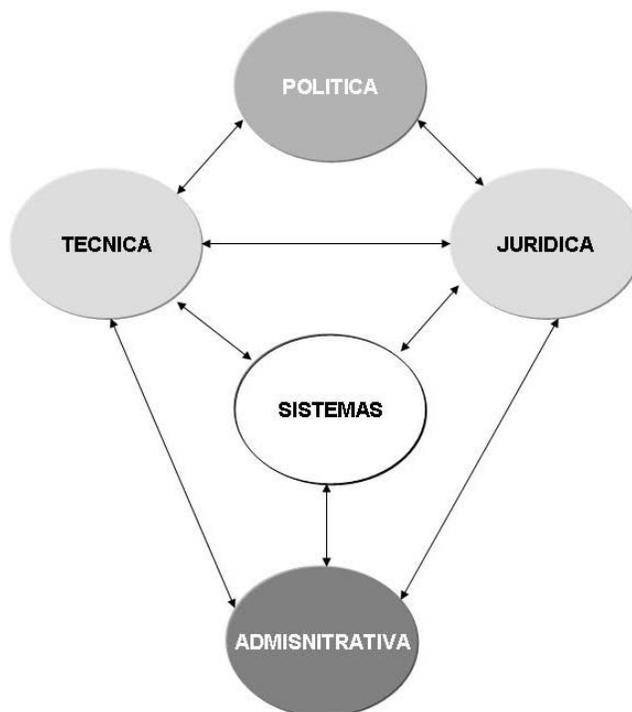
La tercera es la “Viabilidad de Sistemas” que está ligada a la factibilidad y establecimiento de la sistematización (o automatización) de la solución.

La cuarta dimensión es representada por la “Viabilidad Administrativa” que está ligada a la voluntad y capacidad administrativa y presupuestaria de la Institución de poner en funcionamiento la solución y de dedicar esfuerzos para su adecuada administración.

En el caso de la viabilidad administrativa es importante tener en cuenta, por ejemplo, no solamente el diseño de una solución de simplificación que responda a las mejoras prácticas en la

materia y que simplifique el trámite como tal, sino también las competencias administrativas (incluyendo las competencias del recurso humano) para ejecutar el proceso de reforma. Ese detalle debe ser parte del análisis de los riesgos del proyecto para su correcta aplicación e implementación.¹⁶

FIGURA 1
VIABILIDADES DE LOS PROYECTOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

En ausencia de este tipo de análisis, con frecuencia es posible disponer de soluciones muy bien estructuradas, pero que en la práctica las instituciones no pueden ejecutar, sencillamente porque no cuentan con las competencias necesarias para tal efecto.

Finalmente, se encuentra la “Viabilidad Jurídica” que se subdivide en dos acciones concretas: una primera que tiene que ver con el trabajo conjunto y paralelo con las otras dimensiones y una segunda acción que tiene que ver con la consolidación de una normativa que “amarre” la solución desde el punto de vista jurídico.

Es por esto que la viabilidad jurídica es el resultado normal y final del proceso de simplificación, pues es donde se consolida y “enlaza” el proceso desde el punto de vista jurídico y normativo.

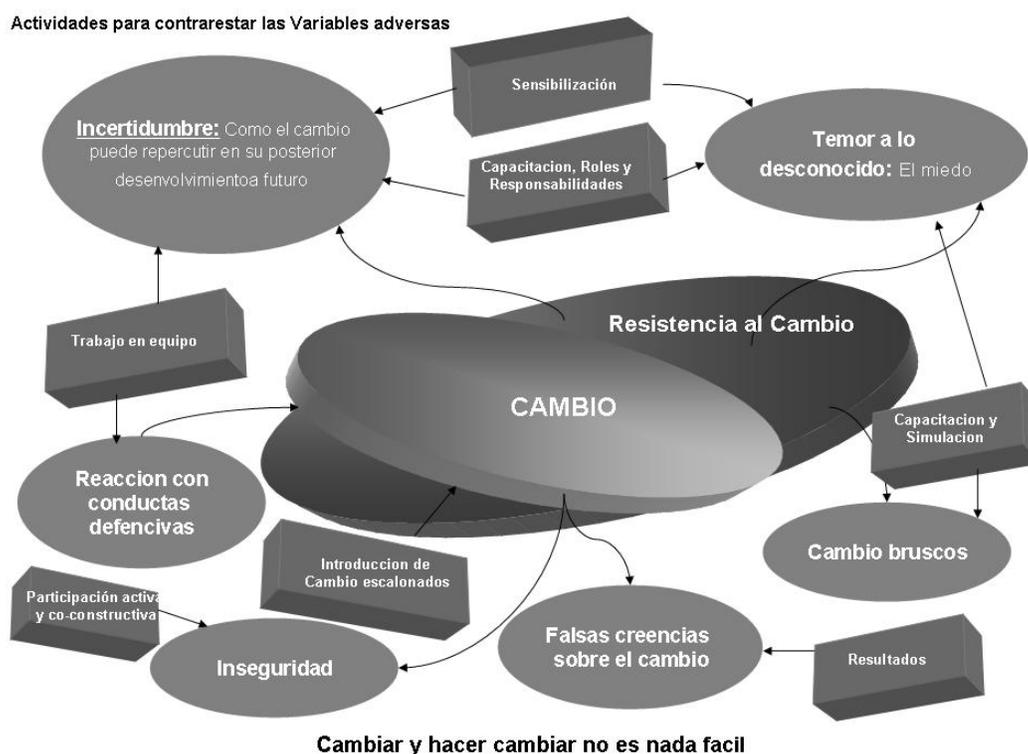
¹⁶ De acuerdo a la Licenciada Gabriela Niño de Guzmán (Secretaria del Concejo Municipal de La Paz). “Uno de los aspectos relevantes del proceso de reforma y modernización de trámites de registro de empresas en el Gobierno Municipal de La Paz, fue la evaluación interna que realizamos sobre nuestras competencias y capacidades para realizar el proceso de cambio”.

3.4. ¿Cómo enfrentar la resistencia al cambio durante el proceso?

En la ejecución de un proceso de simplificación generalmente se produce una cierta resistencia al cambio porque este proceso conlleva cambio de rutinas, requiere nuevas destrezas, genera y modifica los roles, autoridad, y responsabilidades, cambia las relaciones en el trabajo y requiere nuevas técnicas de gestión. De tal forma que los funcionarios perciben todo este movimiento a su alrededor y por ello se hace necesario una estrategia que permita abordar los procesos de simplificación, provocando la menor resistencia posible a los funcionarios. La metodología utiliza un modelo que permite neutralizar o disminuir al máximo esa resistencia al cambio de los funcionarios, mediante la utilización de varias técnicas que permiten enfrentar y obtener la menor cantidad de obstáculos posibles durante el proceso de construcción e implementación.

Seguidamente se presenta el modelo utilizado por esta metodología para enfrentar este fenómeno de resistencia al cambio.

FIGURA 2
MODELO DE RESISTENCIA AL CAMBIO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

El cambio en los procesos y procedimientos de trabajo, la necesidad de que los funcionarios adquieran nuevos conocimientos y destrezas, los cambios en los canales de comunicación entre funcionarios e instancias administrativas, los cambios en los roles y responsabilidades de algunos funcionarios, generan resistencia. La variedad de personalidades asociadas a los funcionarios, también incide en esa resistencia al cambio.

De la experiencia en los proyectos realizados, se ha podido determinar al menos seis aspectos que se consideran como catalizadores de la resistencia al cambio y son: a) el nivel de incertidumbre que se pueda generar alrededor del proyecto y sus resultados esperados; b) el temor a lo desconocido; c) los cambios bruscos; d) las falsas creencias sobre el cambio; e) la inseguridad de los funcionarios; y f) las reacciones con conductas defensivas.

Para cada uno de esos aspectos se diseñó un instrumento que permite mitigar el nivel de resistencia en los funcionarios ante el proyecto, trabajando en aspectos de sensibilización a los funcionarios y actores principales involucrados en el trámite, donde se les expone la finalidad del proyecto, sus objetivos y resultados esperados. De igual forma se les manifiesta e ilustra cómo el desarrollo del proyecto les puede ayudar a mejorar su trabajo y desempeño. Todo esto se refuerza a lo largo de cada una de las etapas del proyecto¹⁷ con capacitaciones y talleres específicos y con la presentación de casos reales exitosos.

El proyecto introduce los cambios de manera paulatina con la finalidad de evitar los cambios bruscos y las falsas creencias¹⁸ sobre el proyecto y sus beneficios. El tema de la inseguridad de los funcionarios se trata mediante la participación activa en sesiones de trabajo de construcción en conjunto, lo que les permite conocer muy de cerca el proyecto y sus resultados. Otro elemento es el trabajo en equipo que les permite intercambiar opiniones y puntos de vista, lo cual les ayuda a fortalecer y vincular los resultados del proyecto contra sus necesidades en su puesto de trabajo y las necesidades a nivel de departamento y de Institución. Finalmente, así pueden valorar los resultados obtenidos como un importante aporte a los clientes.

Sin duda la **sensibilización** al cambio a través de capacitar a los funcionarios y de la comunicación abierta, les ayuda a ver tal necesidad y a ganar confianza mutua y credibilidad.

La mejor forma de ayudar a implementar una solución es hacer que los funcionarios que participan de la cadena de valor del trámite afectado se involucren directamente en el proceso de análisis y de construcción de oportunidades de mejora. Cuanto más haya participación, será menor la resistencia y será más estable la solución implementada. Es difícil que la gente se resista si ha participado desde los comienzos del proyecto.

El temor a lo desconocido disminuye cuando los funcionarios observan y obtienen beneficios inmediatos. Cuando el funcionario siente que el proyecto está interesado en sus preocupaciones de mejora, se hallará más dispuesto a brindar información lo que ayudará en forma conjunta a superar las barreras para el cambio.

4. Abordaje metodológico

El abordaje metodológico es un crisol que materializa toda la experiencia, investigación constante y conocimientos que FUNDES ha acumulado a través de los diferentes proyectos realizados en varios países de América Latina. Este abordaje metodológico permite entonces lograr que tanto esa experiencia, la investigación y el conocimiento acumulados sean replicables en procesos, instituciones y países.

El abordaje metodológico brinda los pasos generales a seguir para lograr una efectiva simplificación de trámites, entendiendo que cada institución tiene sus propias características y

¹⁷ Se refuerza en cada una de las etapas del proyecto, ya que cada una de las etapas puede concentrar un nivel diferente de resistencia de los funcionarios.

¹⁸ En muchos proyectos por no darse la información en el momento adecuado referente al proyecto, esto ocasiona que los funcionarios inicien un ciclo de ideas erróneas sobre la verdad del proyecto y su fin, lo que ocasiona contratiempos y barreras para el desarrollo del proyecto.

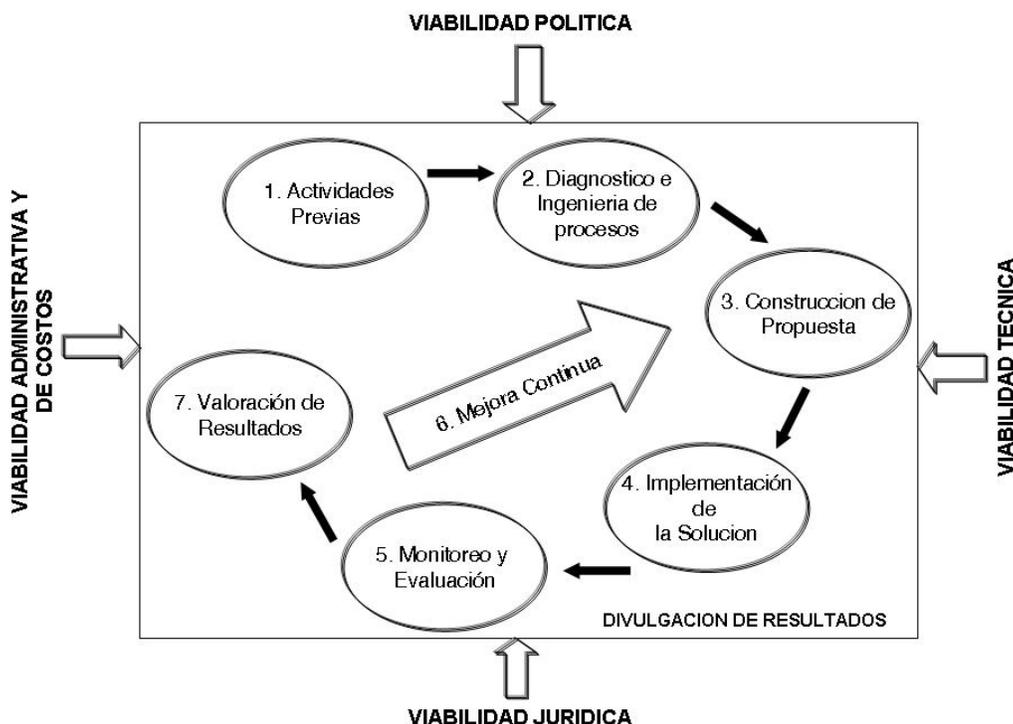
que es un proceso que cada una adaptará a sus posibilidades y realidad, sin dejar de lado el impacto que puede producir la reforma de simplificación en el clima de negocios.

Los objetivos específicos relacionados con la aplicación metodológica están ligados a los siguientes resultados: a) Reducción de los tiempos de espera y los costos asociados con los trámites de registro, operación y cierre; b) Diagnosticar los trámites que se requieren para el registro y funcionamiento de las empresas; c) Diseñar una propuesta de simplificación de trámites ajustada a las necesidades de los usuarios e instituciones; d) Implementar la solución simplificada; e) Buscar la sostenibilidad y aseguramiento de la calidad de la solución, f) Valorar los resultados alcanzados.

El desarrollo metodológico contempla la ejecución paralela de los diferentes aspectos (técnico y jurídico) con la finalidad de contar con una solución ajustada tanto a las necesidades de los usuarios de la solución, como a las necesidades y capacidades de las instituciones.

De manera general, el proceso metodológico para la simplificación de trámites (ya sea a nivel nacional o municipal) contempla siete etapas sucesivas (Figura 3).

FIGURA 3
ABORDAJE METODOLÓGICO DE SIMPLIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

5. Etapa I: Actividades previas

Esta primera etapa contempla el acercamiento a las autoridades relacionadas con los trámites con la finalidad de brindar información acerca del proyecto y de sus alcances y beneficios. En esta etapa, se desarrollan fundamentalmente acciones que pretenden definir la cobertura del proyecto (para identificar claramente los trámites que podrían ser intervenidos), el relevamiento de la información básica para la primera construcción de los flujos de los trámites incluidos en la

cobertura, la realización de la Encuesta de Entrada (EE) que servirá posteriormente para valorar el grado de satisfacción de los empresarios y la Encuesta de Clima Organizacional (ECO), que permitirá conocer aspectos de interés y algunas posibles barreras que podrían influir durante el proceso de implementación de la propuesta de simplificación.

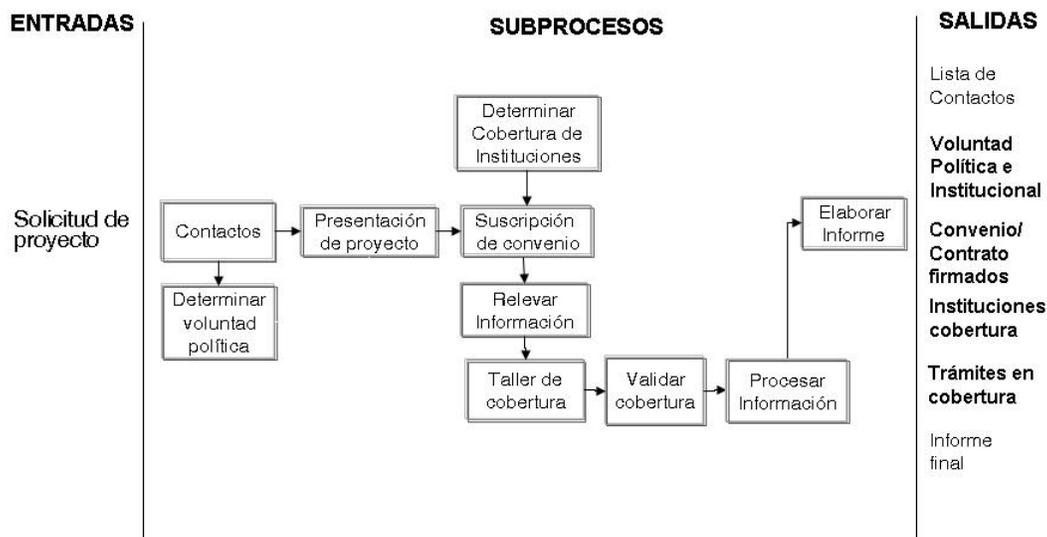
Una tarea clave en esta etapa es tener plena conciencia del grado de resistencia al cambio y ubicar ese nivel de resistencia en el nivel adecuado (político, administrativo, técnico). Esta es una tarea que facilitará el trabajo siguiente en las etapas de diagnóstico y propuesta de nueva solución, pero sobretodo en la etapa de implementación (cuando de verdad se materializa la reforma).

Esta es generalmente una etapa relativamente compleja, que requiere de definiciones importantes para el inicio del proceso en las instituciones. Una sección determinante de esta primera parte es el relevamiento inicial de información básica de las instituciones que permita la identificación preliminar del perfil de la Institución y de los flujos de los procesos que serán intervenidos.

Posteriormente, se lleva a cabo un taller de cobertura cuya finalidad es la de determinar de forma conjunta los trámites a intervenir, con la participación de los funcionarios de todas las instituciones participantes.¹⁹ Esta primera parte permite iniciar un proceso de sensibilización de los mandos altos y medios.

El producto final de esta etapa es la sensibilización de los mandos medios y altos de la institución, una lista validada de los procesos a intervenir y la firma del convenio de cooperación entre Instituciones.

FIGURA 4
ACTIVIDADES PREVIAS

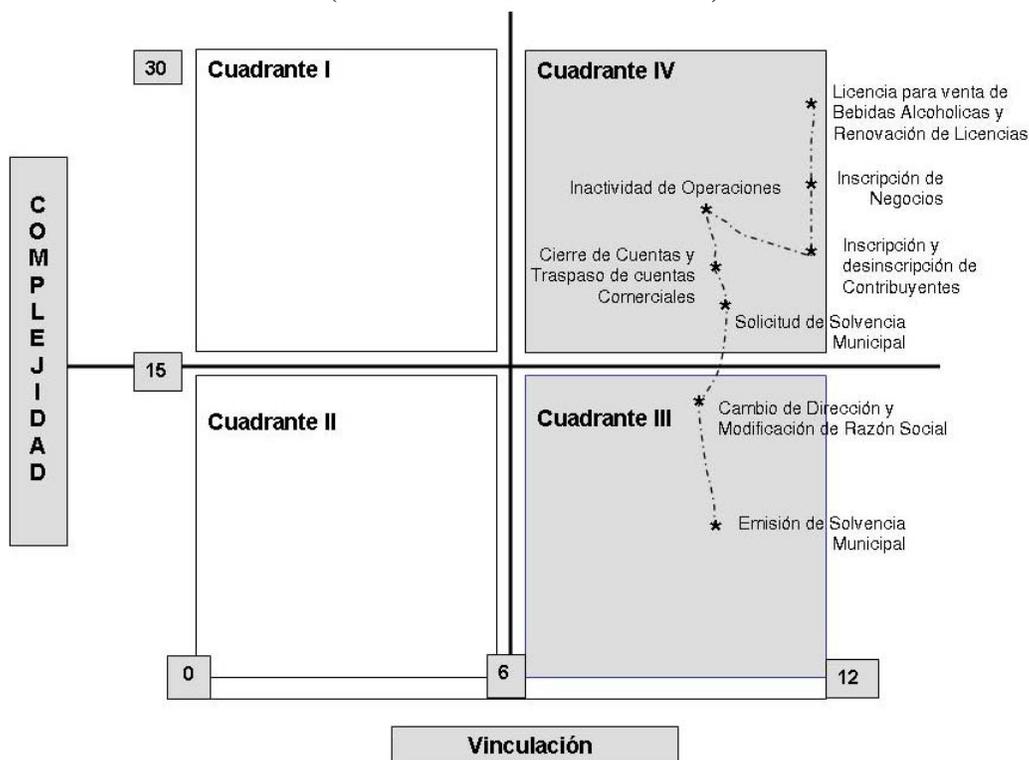


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

¹⁹ Cuando se trata de la identificación de trámites en una sola institución, como pueden ser por ejemplo un Gobierno Municipal, la determinación de la cobertura se realiza con los funcionarios de todos los departamentos que están involucrados con el proceso.

Para la definición de la cobertura de proyecto se realizan varios estudios que permiten conocer el grado de utilización de los trámites y la relación con el cruce de las variables de complejidad y vinculación. La complejidad se refiere a la dificultad que representa el proceso de trámite y la vinculación es la que nos lleva a analizar que tan relacionado está el trámite con el ciclo de vida de la empresa. Un ejemplo visual de los resultados que comúnmente se obtienen, se encuentra en la Figura 5, donde se grafican los trámites seleccionados de acuerdo a esa vinculación, con el ciclo de vida y la complejidad misma del trámite.

FIGURA 5
MATRIZ DE DETERMINACIÓN DE COBERTURA
(EL CASO DE SAN SALVADOR)²⁰



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

En términos de impacto, el análisis anterior permite visualizar cuáles son los trámites relativamente más complejos y más vinculados con la actividad económica, de tal manera que los trámites elegidos para intervención son aquellos que son producto de un análisis profundo y participativo. Ello evita la escogencia de trámites poco frecuentes y de baja importancia para las empresas.

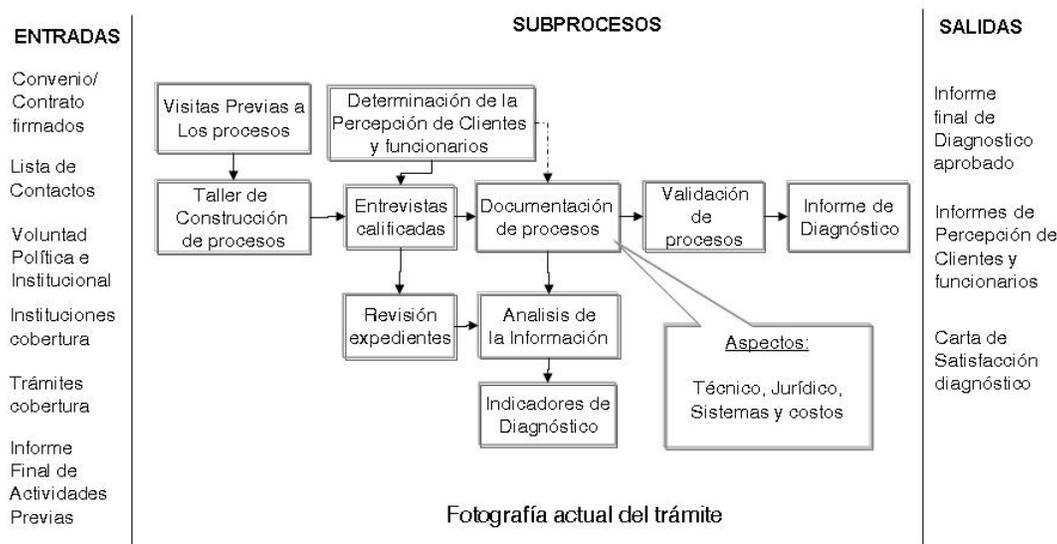
²⁰ En el caso de la Matriz de Determinación de Cobertura de San Salvador, no se identificaron en la etapa de Diagnóstico, trámites de “baja vinculación”.

6. Etapa II: Diagnóstico e ingeniería de procesos

En la segunda etapa se desarrolla el Diagnóstico y la Ingeniería de Procesos (DIP). Esta etapa tiene como objetivo determinar la “fotografía” de los trámites que desarrolla la Institución, o las instituciones involucradas en el proceso.

Como primera actividad se realiza el mapeo preliminar de los procesos que se intervendrán. Esas actividades incluyen la realización de un taller que permita la construcción del circuito administrativo del trámite o macro-proceso y los diferentes flujos que lo componen. Seguido a este taller se realiza una actividad de trabajo de campo que comprende entrevistas calificadas con los funcionarios para llenar vacíos de información que eventualmente puedan quedar. También se busca conocer la percepción de los usuarios por medio de la aplicación de instrumentos que permitan obtener información sobre su opinión de los trámites. Esta información permitirá posteriormente (al final del proyecto) valorar el grado de satisfacción de los empresarios con la nueva solución implementada. Además se busca conocer también la percepción de los funcionarios a fin de valorar aspectos de interés y las posibles barreras que podrían influir en una posterior implementación de la propuesta de simplificación.

FIGURA 6
DIAGNOSTICO E INGENIERIA DE PROCESOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

La segunda actividad contempla el análisis y la validación de la información mediante la utilización de herramientas y plantillas predefinidas para tal efecto. De igual forma en esta sección se desarrolla la parte más relevante del estudio, pues se deben definir los indicadores de inicio para el proyecto.

Complementariamente a los análisis anteriores, se realiza la estandarización de los tiempos de los trámites. De igual forma, se realiza análisis sobre el “layout” de las oficinas con la finalidad de mejorar el recorrido de la documentación, expedientes e información en general. Paralelamente se desarrolla un análisis de Clima Organizacional con la finalidad de analizar posibles resistencias al cambio y paradigmas actuales que puedan obstaculizar el proceso de simplificación.

En el área normativa-jurídica el consultor debe proseguir realizando dos grandes actividades: a) la identificación y consulta de todos los cuerpos normativos que afectan el desarrollo de cada proceso y requisitos, y b) Identificar para cada cuerpo normativo posibles incongruencias, vicios, contradicciones, ilegalidades e inconstitucionalidades en su relación con los procesos y requisitos del trámite intervenido.

En la tercera actividad se desarrolla un taller de presentación y validación de los principales resultados y conclusiones de la etapa de diagnóstico. La finalidad de la etapa es validar todas las oportunidades de mejora detectadas. El producto esperado de esta etapa es el documento validado de Diagnóstico.

En general, la resistencia más importante en esta fase, se observa en el hecho de que los funcionarios involucrados de las instituciones frecuentemente rechazan los hallazgos del Diagnóstico. Ello es así, porque los mismos funcionarios generalmente tienen una idea parcial del trámite, en el sentido de que solo conocen la parte que les compete y no tienen información integral sobre la totalidad del proceso de tramitación. Este aspecto se aplica también a funcionarios de la misma institución, los que frecuentemente actúan en desconocimiento de la integralidad del proceso.

7. Etapa III: Construcción de la propuesta de simplificación

En la tercera etapa se desarrolla la Propuesta de Simplificación, cuya finalidad es realizar y presentar las mejoras correspondientes en documentación, requisitos legales, reducciones en tiempo y mejoras en la secuencia de las operaciones y disminución de las visitas de los clientes. Con base en la información anterior se construye una propuesta de simplificación.

A nivel de normativa jurídica el consultor debe analizar cada proceso y cada uno de los requisitos con referencia al análisis normativo realizado en la etapa de diagnóstico.

Esta etapa finaliza con un taller de presentación y validación de la propuesta y con la incorporación de los cambios correspondientes.

El producto final de esta etapa es el documento de Propuesta debidamente aceptado y validado por las instancias correspondientes.

Un aspecto clave del proceso de validación de una propuesta de simplificación es asegurarse de que los funcionarios de las instituciones que participan en el mismo tienen las competencias (funcionales y jurídicas) para validar el documento de propuesta. Si este aspecto no es asegurado, con frecuencia se puede estar en presencia de propuestas de simplificación muy bien estructuradas que no cuentan con el respaldo suficiente para ser implementadas en razón de que los funcionarios involucrados no eran competentes para tomar determinadas decisiones sobre la misma propuesta.

El proceso de validación sin embargo no es sencillo. Es clave asegurar la idoneidad de los funcionarios que participan en el proceso, para garantizar la efectividad de la solución validada.

Por ejemplo, en un proceso de simplificación nacional ejecutado, las instituciones que aún no “creían” que era posible generar un cambio a nivel nacional, designaron a determinados funcionarios “para ver que iba a pasar con el proceso”, más que para contribuir con el proceso de reforma. El resultado final validado fue entonces una propuesta que finalmente no podía contar con el respaldo de las autoridades políticas involucradas pues los funcionarios, según esas mismas autoridades, “no eran los idóneos para ese proceso”, no obstante que ellos mismos los habían designado para ese propósito.

8. Etapa IV: Implementación de la nueva solución

La cuarta etapa se refiere a las labores propias de la implementación de la propuesta de simplificación, que debe contemplar la aprobación del proyecto por parte de las autoridades superiores de las instituciones participantes y el desarrollo de una serie de actividades para efectivamente poner en práctica la nueva reforma.

Esta es también una etapa muy sensible, pues el desarrollo de la implementación depende fundamentalmente de la voluntad política de las autoridades para poner en marcha el nuevo proceso y del nivel de aceptabilidad de los dueños de los procesos.

Esta actividad cuenta con el respaldo del Grupo de Trabajo Técnico conformado con los funcionarios de las instituciones que participan en el proceso. En este caso, el análisis normativo reside en la revisión continua de posibles modificaciones a la normativa vigente y en el acompañamiento del consultor en la construcción de la norma jurídica para el trámite.

Paralelamente se debe elaborar el Manual de Procedimientos, la Guía del Usuario y los Formularios correspondientes que son elementos vitales para la puesta en marcha definitiva. Posteriormente se realiza un taller de sensibilización e inducción a los funcionarios de las instituciones donde se les capacita en la nueva reforma, los nuevos requisitos, tiempos y formularios.

Seguidamente se realiza un Taller de Juego de Roles con la finalidad de establecer claramente el rol de cada uno de los participantes del procedimiento del trámite. Posteriormente se desarrollan dos pruebas de simulación del nuevo proceso con la finalidad de eliminar al máximo inconsistencias y contar con una propuesta funcional. Finalmente se realiza la apertura de la Ventanilla Especializada y de los nuevos procesos de trabajo.

El producto esperado es: funcionarios capacitados y empoderados en la nueva solución, apertura y funcionamiento de la Ventanilla Especializada y difusión de la actividad.

9. Etapa V: Monitoreo y evaluación

La quinta fase se refiere a las labores de Monitoreo y Evaluación, posteriores a la puesta en marcha. Fundamentalmente se realizan varias actividades de monitoreo que buscan valorar la funcionalidad de la solución y el relevamiento de información (cuantitativa y cualitativa) que permita determinar oportunidades de mejora o el fortalecimiento de puntos específicos. En esta fase se constituye un equipo de monitoreo con los funcionarios, que permita el aseguramiento de la calidad del proceso implementados, siendo este el encargado de velar por el cumplimiento de la nueva reforma en el tiempo.

Esta fase se realiza en dos etapas. En la primera, se realizan los monitoreos por parte de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de FUNDES (UME), con la finalidad de contar con una valoración y visión independiente de los procesos y de la solución, que permita dar fe sobre el status de la solución. Esta unidad ejecuta tres monitoreos en colaboración con el Equipo de Monitoreo establecido por las instituciones participantes. En la segunda etapa, esta labor será realizada por el equipo institucional de forma autónoma.

En esta fase se aplica una encuesta de salida que permite valorar la percepción de los usuarios sobre la nueva solución implementada. Además se aplica una encuesta de clima organizacional con la finalidad de determinar y valorar el grado de aceptabilidad y satisfacción de los funcionarios con el nuevo proceso y además determinar acciones de reforzamiento que permitan la sostenibilidad en el tiempo. Para esta etapa del proyecto el análisis normativo reside

en la revisión continua de posibles modificaciones a la normativa vigente que pueda ocurrir en el transcurso de la fase de seguimiento y monitoreo. (ver figura 7)

El propósito de esta fase es la de consolidar los mecanismos para el aseguramiento de los nuevos procesos en el tiempo y servir como fuente y plataforma de información para la mejora continua de los mismos.

**FIGURA 7
MONITOREO Y EVALUACION**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

En esta fase de Monitoreo y Evaluación se utiliza el modelo denominado “Puntos de Control”, que permite valorar el proceso implementado en puntos previamente definidos como estratégicos (como por ejemplo la Ventanilla Única) y que corresponden al nuevo flujo de proceso, se valoran los resultados que se generan, se analiza el comportamiento real de la solución respecto de la propuesta originalmente puesta en marcha, se recaban las métricas de los indicadores del nuevo proceso (pasos del trámites, requisitos solicitados, tiempos de espera), y se realizan varias observaciones cualitativas sobre el nivel de empoderamiento de la solución por parte de los funcionarios.

El producto final de cada monitoreo ejecutado es un informe que presenta el resultado obtenido (tanto cuantitativo como cualitativo), así como las oportunidades de mejora o de reforzamiento detectadas que se trasladan al superior responsable de la solución. Al final de la fase de monitoreo, se elabora un informe de cierre que consolida la información de la fase de monitoreo y evaluación.

10. Etapa VI: Mejoramiento continuo

Finalmente y posterior a la fase de Monitoreo y Evaluación se realiza la fase de Mejoramiento Continuo,²¹ esta es una fase que busca que la institución vele por la sostenibilidad y mejora

²¹ Esta fase de Mejoramiento Continuo está basado en el Ciclo “PHVA” del Dr. Deming.

continua de la solución. Para esta fase se constituye un Equipo Líder de Mejora Continua, encargado de esta tarea.

Esta fase se realiza mediante talleres de sensibilización, inducción y transferencia de metodología y de herramientas, que les permita a los mismos funcionarios dar seguimiento y mejorar en forma continua y permanente la solución. El desarrollo de esta fase le permitirá a la institución o instituciones participantes por medio de sus mismos funcionarios, proporcionarle sostenibilidad al nuevo proceso simplificado y evitar que con el tiempo se vuelva a las viejas prácticas y se modifique en forma negativa y/o se llegue a perder, en ocasiones por la misma inercia de las instituciones y el arraigo de las viejas prácticas.

El producto final de esta fase es la constitución y funcionamiento de un Equipo Líder de Mejora y la implementación de las oportunidades de mejora detectadas.

Esta fase le permite a la institución dar los primeros pasos para iniciar una cultura de mejora continua en la organización.

11. Etapa VII: Valoración de los resultados obtenidos

Para cerrar el proyecto de simplificación es fundamental conocer los resultados que ha generado el proyecto en las siguientes dimensiones: para las instituciones públicas, los empresarios, los funcionarios y sobre la efectividad de los procesos simplificados. De manera particular es importante conocer si se generó un aumento de inscripciones de nuevas actividades económicas, si se mejoró la comunicación interdepartamental y si las instituciones cuentan con un mayor control de los procesos y del servicio al cliente.

En este sentido, conviene señalar que la evaluación de los procesos de simplificación toma en cuenta tres ejes estratégicos: a) los procesos (reingeniería), b) la percepción de los usuarios y c) la percepción de los funcionarios involucrados.

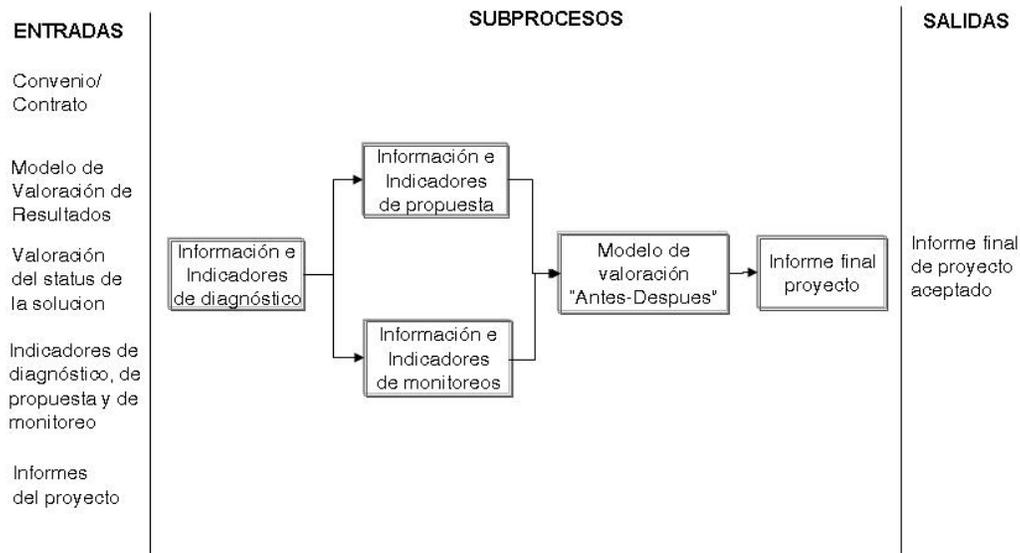
Ello es así en razón de que la metodología de simplificación de FUNDES parte de un “enfoque mixto” que va más allá del proceso de reingeniería de los procesos intervenidos. En efecto, la metodología presenta un enfoque “centrado en el proceso”, como herramienta fundamental para simplificar de acuerdo a las mejores prácticas conocidas en la materia, los trámites para el registro, inscripción, funcionamiento y cierre de actividades económicas, el cual se complementa con un enfoque “centrado en el uso” que valora finalmente el grado de aceptabilidad de la solución por parte de los clientes (empresarios como clientes externos y funcionarios involucrados como clientes internos).

Por ello, en el proceso de valoración de cada proyecto ejecutado se dispone de medidas previamente definidas desde el mismo proceso de diagnóstico, sobre la efectividad de la solución implantada desde el punto de vista de los procesos (tiempos, pasos, requisitos, visitas del empresario, funcionarios involucrados, etc.). De igual forma se dispone de instrumentos de trabajo para valorar, en primer término, la percepción de los empresarios antes y después de la reforma con el propósito de analizar la aplicabilidad y utilidad de la reforma y en segundo término, el “clima organizacional” antes y después de la reforma de manera integral. (ver figura 8)

Para realizar la Valoración de Resultados se utiliza el modelo de valoración denominado “antes–después”. Este modelo permite valorar y contrastar los resultados obtenidos al inicio del proyecto (diagnóstico), tanto a nivel cuantitativo como cualitativo contra los indicadores establecidos en la solución (indicadores teóricos) versus las métricas resultantes de la fase de Monitoreo y Evaluación. A este análisis se suman los resultados de las encuestas de percepción a usuarios y a funcionarios aplicadas al inicio y al final del proyecto.

El producto final en esta fase es el informe final del proyecto aceptado a satisfacción por la Autoridad competente.

FIGURA 8
VALORACION DE RESULTADOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

12. Divulgación de los resultados obtenidos

Parte fundamental e inherente al Proyecto de Simplificación de Trámites es dar a conocer los resultados, actividades relevantes y otra información que pueda ser de interés para los diferentes beneficiarios del proyecto, todo ello con la finalidad de que los sectores meta de interés a los que está dirigido el proyecto puedan conocer ampliamente y dar seguimiento al proceso de maduración de las diferentes etapas y al proyecto en forma integral.

La divulgación es una forma efectiva de asegurar la supervivencia de un proyecto y de que la información llegue en el momento y tiempo oportunos a cada sector de interés.

Cada una de las etapas del proyecto de simplificación de trámites contempla actividades de divulgación tanto a nivel interno a la institución como a nivel externo a ella.

La comunicación a nivel interno de la institución está relacionado con la información que debe hacerse llegar a los funcionarios y al resto de los departamentos y dependencias que no participaron del proyecto, con la finalidad que el proyecto pueda ser un ejemplo de mejora y superación institucional y que permita la réplica.

A nivel externo, se relaciona directamente con los propios usuarios del servicio, las cámaras, gremiales y otros entes institucionales de interés.

Finalmente, la exposición pública del proyecto a partir de los procesos de divulgación interna y externa constituye una herramienta que publicita los resultados y los esfuerzos realizados por la institución en el tema de la mejora de los servicios.

13. Transferencia de herramientas

La metodología de simplificación aplicada por FUNDES en los distintos procesos considera un esquema estructurado bajo la modalidad de talleres de trabajo que permite la transferencia de herramientas, técnicas y experiencias, a los funcionarios participantes para realizar procesos de simplificación de trámites en sus respectivas instituciones.

Como objetivo principal se busca empoderar las herramientas en los funcionarios para que ellos mismos puedan ejecutar procesos de simplificación. Como valor agregado se pretende que los mismos funcionarios puedan ampliar la cobertura de los procesos a otros trámites que las instituciones realizan con los ciudadanos.

Con ello, las instituciones pueden contar con recurso humano capacitado para simplificar procesos relacionados con trámites y así disponer de herramientas que les permitan hacer frente a la optimización de la gestión institucional mediante la reducción y la integración de sus procesos de forma transparente, lo que a su vez permita el uso eficiente de los recursos y el beneficio de su entorno.

14. Tareas adicionales

En el transcurso del proyecto se realizan tareas adicionales que debe ejecutar el consultor al momento de aplicar esta guía metodológica de simplificación:

14.1. Documentación del proceso “Conformación del libro de evidencias”

Todo el proceso debe ser documentado. Por una parte, es importante recolectar toda la información encontrada en cada una de las etapas y conformar un “Libro de Evidencias” que contenga toda la información de respaldo de los trabajos y análisis realizados. Por otra parte es fundamental acumular toda la información interna, es decir aquella generada por el programa, como son: términos de referencia, guías de entrevista, listado de personas entrevistadas, listado de participantes en talleres de trabajo, integrantes de grupos de trabajo y comités, lista de posibles expertos externos, mapa institucional, directorio de contactos, actas de reuniones importantes, documentación de cambios, etc.

14.2. Publicidad y Divulgación externa a la Red FUNDES

Los resultados de la investigación, sobre todo de las encuestas cuantitativas, deben publicarse y divulgarse apropiadamente tanto dentro como fuera de la institución y en los medios correspondientes. Además es indispensable informar a los medios de comunicación cuando se finalice una actividad o cuando se obtengan resultados importantes.

14.3. Registro de Logros (Log- Book)

Es útil llevar un registro con todos los acontecimientos que se puedan clasificar como logros del programa. Por ejemplo: artículos publicados, convocatoria de personas influyentes, convocatoria de grupos de empresarios, autoridades locales, propuestas concretas, etc.

14.4. Interacción dentro de Red FUNDES “Divulgación Interna a la Red FUNDES”

Cabe mencionar que la labor del Programa de Simplificación de Trámites debe establecer una fuerte interrelación con los programas de Consultoría y Formación, a través de la difusión interna

y publicación permanente de las experiencias acumuladas, con el objetivo de generar sinergias de beneficio mutuo entre los países y programas.

La exposición pública exitosa de los programas de reforma ejecutados a partir de su participación en foros, seminarios, publicaciones, y otros, contribuye a difundir la acción de la reforma y fortalece su imagen institucional, lo que sirve de apoyo al mercado de los demás programas de la Red.

15. Algunos resultados obtenidos de la aplicación metodológica

En el transcurso del desarrollo del proyecto y de la ejecución de la Metodología de Simplificación de Trámites se pueden alcanzar algunos de los resultados expuestos a continuación:

- Sensibilización a la institución y funcionarios sobre la importancia del tema de la simplificación de trámites, sobre el uso de la guía metodológica y sobre las utilerías incluidas. Todo ello permite inculcar y empoderar competencias dentro de la institución o las instituciones.
- Conocer el contexto de la solución, su estructura, la metodología, aplicación práctica y resultados que se esperan de ella.
- Propiciar un solo estilo de pensamiento ordenado que permita la réplica efectiva de la metodología. Esto permite una sola visión y un solo camino para la réplica de las actividades de simplificación en sus diferentes etapas.
- Capacitar a los consultores en la construcción de la propuesta de simplificación, plan de implementación, plan de monitoreo y evaluación, plan de mejora continua y sobre la valoración de los resultados generados por el proyecto.
- La metodología permite la transferencia de experiencias, lecciones aprendidas y mejores prácticas mediante actividades de trabajo y práctica.
- Se estandariza entre los consultores que aplicarán la metodología la secuencia para la realización de actividades y el uso de las utilerías, con la finalidad de estandarizar una sola visión en el uso y aplicación de la metodología.
- Permite el enriquecimiento del aprendizaje de los consultores, a partir de la retroalimentación de experiencias y conocimientos que se puedan compartir con los entrenadores.
- Permite comprar y utilizar las mejores prácticas y con ello promover la erradicación de las posibles y potenciales malas prácticas de trabajo.
- Se pretende proporcionar un estilo de pensamiento ordenado en los consultores que permita normalizar el uso de la metodología para la construcción de soluciones y la realización de réplicas de manera efectiva y consistente.

III. Simplificación de trámites en el Gobierno Municipal de San Salvador

Elcira Beltrán de Vieyetz²²

1. Introducción

En el caso de El Salvador, el estudio realizado por FUNDAPYME y FUNDES Internacional en 2002 (Martínez y Beltrán. 2002)²³ muestra que los aspectos relacionados con el tiempo y número de trámites en instancias gubernamentales, hacen del funcionamiento del Estado uno de los tres obstáculos más importantes para el desarrollo de las pequeñas empresas. Se destacan los trámites relacionados con la obtención de la matrícula de comercio, los trámites para el pago de impuestos y tarifas municipales, los trámites para la inscripción en el registro municipal de empresas y los trámites para solicitar permisos municipales. A partir de los resultados de ese estudio la Alcaldía Municipal de San Salvador se interesó en apoyar el desarrollo del Proyecto de Simplificación.

El objetivo general del proyecto en San Salvador fue simplificar los trámites de registro y funcionamiento de las empresas en el ámbito municipal de San Salvador.

Los objetivos específicos buscados con el desarrollo de este Proyecto fueron los siguientes:

- Mayor eficiencia administrativa
- Mejora en la calidad de atención al empresario
- Disminución en los tiempos de espera de los usuarios
- Disminución en los costos en los que incurre el usuario
- Contribuir a la formalización de las MIPYME
- Contribuir al desarrollo económico local del Municipio

²² Coordinadora Local, Proyecto de Simplificación de Trámites. FUNDES El Salvador.

²³ Martínez, Julia Evelyn; Beltrán, Elcira. 2002.

Los resultados de este Diagnóstico, que son coincidentes con estudios similares realizados por el resto de instituciones miembros de la red FUNDES en América Latina, permitieron priorizar estos obstáculos y perfilar para ellos una serie de posibles soluciones. Es así como se da lugar a la creación de varios proyectos en FUNDES Internacional y ejecutados a nivel de las FUNDES país (FUNDAPYME en el caso de El Salvador). Uno de estos es el Proyecto de Simplificación de Trámites Municipales de Registro y Funcionamiento de Empresas.

Es así como con los auspicios de la Secretaria de Asuntos Económicos del Gobierno de Suiza, en marzo del año 2003 iniciaron una serie de reuniones introductorias con el Alcalde Municipal y miembros del Concejo Municipal de San Salvador.

En este contexto y dada la experiencia e interés de FUNDAPYME y FUNDES Internacional en el tema, se propuso ejecutar a la Municipalidad de San Salvador el Proyecto de Simplificación de Trámites de Registro y Funcionamiento en el ámbito municipal. Por otro lado, San Salvador, la capital de El Salvador, es la segunda ciudad más poblada de América Central y una de las economías más dinámicas de la región. Con un gobierno local que ha desconcentrado desde 1998 la mayoría de sus servicios a los ciudadanos y a las empresas, la Municipalidad de San Salvador contaba a la fecha de inicio del Proyecto con seis oficinas de Distritos, las cuales ofrecen los mismos servicios que los brindados anteriormente a nivel central, pero ahora ubicados en zonas geográficas más accesibles a la ciudadanía y a los empresarios.

2. Actividades realizadas

2.1. Etapa actividades preparatorias

A. Firma de convenio con la Municipalidad de San Salvador

El martes 10 de junio del 2003, fue firmado el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Municipal de San Salvador, FUNDAPYME y FUNDES Internacional con el cual se dio por iniciado el Proyecto de Simplificación de Trámites Municipales para el Registro y Funcionamiento de Empresas.

B. Divulgación de las actividades preparatorias

Para la firma de este convenio hubo cobertura en los medios de comunicación escritos nacionales en la cual se señalaba el inicio del Proyecto de Simplificación de Trámites en la Municipalidad

C. La cobertura del proceso de simplificación

Cada oficina de Distrito cuenta con cierta cantidad de empresas inscritas, ubicadas en su territorio geográfico delimitado y las cuales se presentan en el Cuadro 2.

Del total de empresas registradas, aproximadamente 95% son micro, pequeñas y medianas empresas de acuerdo con los funcionarios municipales. Por otra parte, de la totalidad de trámites que enfrenta un empresario para registrar y operar una empresa a nivel municipal, es posible identificar obligaciones básicas y “otras obligaciones”. Dentro de las primeras, compete a los gobiernos municipales la inscripción en la Alcaldía y la Solvencia Municipal. En las denominadas “otras” se encuentran trámites específicos como la licencia municipal para comercio en la vía pública, licencia para comercialización de bebidas alcohólicas, permisos para rótulos publicitarios, etc.

CUADRO 2
CANTIDAD DE EMPRESAS INSCRITAS POR DISTRITO

Distrito	Total de empresas inscritas
Distrito 1	18 713
Distrito 2	10 283
Distrito 3	5 278
Distrito 4	2 808
Distrito 5	6 346
Distrito 6	2 160
Empresas sin distrito específico	8 947
Total de empresas inscritas	54 535

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la unidad de informática de la Alcaldía Municipal al 31 de octubre de 2003. No incluye depuración de empresas que han cerrado operaciones.

El proceso y las actividades preliminares al diagnóstico permitieron identificar la realización de treinta y siete procesos de trámite que las empresas realizan en la Alcaldía, desde trámites que se desarrollan únicamente una vez hasta otros que son realizados de manera periódica por las empresas.

Desde esa perspectiva los trámites elegidos por el equipo de simplificación del proyecto son resultado de un detallado estudio de la totalidad de trámites que la alcaldía desarrolla y que están relacionados con las empresas. El criterio de selección de los procesos se basa en la relación de los trámites con los eventos más importantes en la vida de las empresas. El Ciclo de Vida de las Empresas permite identificar las acciones a realizar por las empresas durante el período de vida de las mismas, y en el que deben cumplir con algunas obligaciones específicas para mantener su estatus y legalidad.

Durante el proceso de determinación de cobertura del proyecto, se revisó un total de treinta y siete trámites de los cuales fueron seleccionados 10 cuya complejidad y vinculación con la población objetivo (pequeñas y medianas empresas, pyme), los señalaban como los prioritarios a simplificar y por lo tanto a formar parte de la cobertura de este proyecto. El día cinco de julio del 2003 se llevó a cabo el taller de cobertura de procesos de trámite, que contó con la participación de los jefes de los departamentos involucrados en los trámites para empresas.

Los trámites elegidos y validados por los funcionarios para formar parte de la cobertura del proyecto son listados en el Cuadro 3.

A partir de este proceso de determinación se procedió a la recolección de información referente a los trámites a simplificar, a través del proceso de construcción de trámites.

D. Divulgación de las actividades preparatorias

La divulgación de las actividades preparatorias fue hecha en primera instancia a través de las reuniones individuales en donde se recopiló información para determinar la cobertura del Proyecto. Una vez firmado el convenio con la Alcaldía, las reuniones individuales con las jefaturas y áreas de la Municipalidad y las convocatorias a los talleres de construcción de procesos de trámites permitieron transmitir el propósito del Proyecto a los funcionarios municipales.

CUADRO 3
PROCESOS DE TRÁMITES IDENTIFICADOS PARA COBERTURA

N°	TRÁMITE
1	Inscripción de negocios
2	Solicitud de emisión de solvencias
3	Licencia y permiso para la comercialización de bebidas alcohólicas
4	Renovación para licencia y permiso para la comercialización de bebidas alcohólicas
5	Permiso para instalación de rótulos
6	Cierre de cuenta de negocios
7	Modificación de cuenta de negocios
8	Traspaso de cuenta comercial
9	Inactividad de operaciones
10	Cambio de domicilio

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de los resultados del taller de cobertura

2.2. Etapa de diagnóstico e ingeniería de procesos

A. La construcción de procesos de trámites

El día 7 de julio del 2003, en las instalaciones del Centro de Recreación Katia Miranda, de la Alcaldía Municipal de San Salvador se llevó a cabo el Taller de Construcción de Procesos de Trámites. En dicha jornada participaron cuarenta y tres funcionarios de la Municipalidad de los Distritos del Municipio de San Salvador en actividades de trabajo individual y grupal; se obtuvo información acerca de los procesos de trámites de la Alcaldía, la cual fue insumo importante para la posterior elaboración de la Propuesta de Simplificación de Trámites Municipales.

Punto importante abordado durante el taller fue la aclaración sobre el Proceso de Simplificación que implica un cambio en el proceso de desarrollo de trabajo y no una reducción de personal.

La construcción de mapas de procesos, actividad que fue desarrollada en grupos, permitió obtener la secuencia y detalles de los procesos a simplificar. Esta información es importante puesto que conforma el Diagnóstico de Procesos elaborado dentro del Proyecto, según la Metodología de Simplificación de Trámites Municipales.

B. La validación de procesos de trámite

Esta actividad fue desarrollada el martes dos de septiembre en las instalaciones del Distrito Tres de la Municipalidad de 5:00 a 6:20 PM. Asistieron 21 personas por parte de la Alcaldía, las cuales con ayuda del equipo consultor del proyecto procedieron a validar la información de los procesos que había sido relevada previamente en el taller y entrevistas al respecto.

Un dato importante que se determinó en el proceso de visitas de validación y el taller es que existen diferencias en la ejecución de los mismos procesos en los diferentes Distritos, las cuales están en función del “estilo” de trabajo de cada uno de ellos, es decir, que están en función de la discrecionalidad, decisiones e indicaciones dictadas por los directores y coordinadores de los Distritos.

C. Entrevistas a funcionarios

Desde la recopilación inicial de la información en la Municipalidad, han participado todos los Distritos municipales: en algunos de ellos, se realizó la recolección de los datos y en otros, la validación de los mismos. Así, la información inicial “resumen” de los trámites fue colectada en el Distrito Cinco, la información ampliada de los procesos fue obtenida en los Distritos uno, dos y seis. Finalmente en la validación a nivel individual de los procesos mediante entrevista así como la validación grupal vía taller fue hecha con los Distritos Tres y Cuatro.

D. La elaboración del diagnóstico técnico

La investigación realizada de la primera fase del Proyecto permitió verificar:

- La excesiva cantidad de operaciones, revisiones, demoras, trasportes y tiempos de duración
- Algunas operaciones no han sido desconcentradas sino sólo parcialmente, lo que incide directamente en los traslados de documentación entre Distritos (y por lo tanto tiempo de espera del usuario) o entre Distrito – Alcaldía Central – Distrito.
- Personal que participa en el proceso completo
- Requisitos presentados por el usuario
- Cantidad de pasos desarrollados por los funcionarios públicos en el proceso
- Inspecciones
- Transporte de documentos entre oficinas
- Demoras en el proceso
- Archivo de documentos
- Tiempo de duración del trámite

El Cuadro 4 resume los hallazgos encontrados para las variables anteriores. Se derivan los datos siguientes:

- La cantidad de personas que participan en la realización de los trámites oscila entre cuatro y catorce.
- Los lapsos de tiempo (duración) para la realización de los trámites estudiados varían de veintisiete minutos como mínimo a veintitrés días hábiles.
- El tiempo promedio de realización de los trámites estudiados es cinco días hábiles.
- Los pasos de los procesos de los trámites estudiados oscilan entre 17 y 53 pasos.
- El promedio de pasos de los trámites estudiados es veintiocho (28,7)
- Los diez procesos utilizaban para su realización cuatro formularios de solicitud y tres formularios de inspección.
- Otro elemento particular descubierto es que si el solicitante necesita una constancia de la realización de trámite tiene que realizar por lo menos dos visitas a la Municipalidad.

- Si los trámites tienen que ver con traslados a la central u otro Distrito, entonces el solicitante realiza las dos visitas en días diferentes, lo cual aleja al empresario de su actividad económica. En algunos casos (bebidas alcohólicas) el usuario visita la Municipalidad hasta tres veces.
- Cuando el empresario realiza un trámite y visita la Municipalidad presenta requisitos que ya entregó en el transcurso de su relación con la Alcaldía, lo que hace que el manejo de los requisitos sea repetitivo, y que algunos sean otros trámites a realizar dentro de la misma Alcaldía. En total el desarrollo de un trámite implica esperas de tiempo más largas debido a la obtención de trámites que son prerrequisito unos de otros (por ejemplo la licencia de bebidas necesita como requisito la solvencia).

**CUADRO 4
HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO**

Tipo de Trámite	Personas	Requisitos	Pasos	Operarios	Inspecciones	Transportes	Demoras	Archivo	Tiempo (Min.)
Inscripción de negocios	4	4	27	2	11	7	5	2	1 016
Cambio de Dirección	4	4	16	10	1	3	2	0	48,5
Cierre de cuentas	7	3	32	9	12	6	4	1	11 103
Inactividad de Operaciones	4	4	17	8	4	3	2	0	37
Modificación de Razón Social	4	3	16	11	2	3	0	0	27
Traspaso de Cuenta Comercial	4	3	25	14	4	4	2	1	1 012
Solicitud de Licencia y Permiso para bebidas alcohólicas	11	5	28	12	0	8	8	0	6 582
Renovación de Licencia y Permiso para bebidas alcohólicas	10	4	27	13	0	7	7	0	6 494
Permiso para Rótulos	10	6	46	15	3	17	10	1	2 853,5
Solicitud de Solvencias	14	5	43	20	2	19	12	0	2 241

Fuente: Elaboración propia a partir de hallazgos en el diagnóstico

El diagnóstico comprendió un estudio de la normativa vigente que da soporte a los trámites. Este estudio permitió conocer los requisitos básicos solicitados por la ley y verificar cuales podrían ser simplificados a partir de los Principios de Simplificación que rigen el Proyecto.

A partir de estos elementos se diseñó la propuesta de simplificación y se plantearon las oportunidades de mejora que representó el proyecto en esta etapa. Esta propuesta que considera los procesos seleccionados reduce significativamente los tiempos, costos y pasos de los mismos,

y permite crear un nuevo sentido de valor en el sector de pequeña y mediana empresa hacia los trámites y por otro lado desarrolla mayor eficiencia en el personal municipal que potencia su labor a diferencia de reducir su personal.

2.3. Etapa de construcción de la propuesta de simplificación

A. Construcción de la propuesta

La propuesta se elaboró a partir de los elementos obtenidos de los talleres de construcción de procesos y de validación y consideró los siguientes elementos particulares detectados en el diagnóstico:

- La existencia de un compromiso municipal por la modernización del municipio, a fin de brindar un servicio eficiente, eficaz y transparente al contribuyente.
- El compromiso de normalizar las actividades técnicas y administrativas desarrolladas por las unidades administrativas organizacionales, a fin de establecer procesos y procedimientos claros y expeditos mediante formatos estandarizados, que faciliten posteriormente la automatización y digitalización informática.
- La obligación de disminuir regulaciones de carácter general, así como trámites y procedimientos innecesarios que atentan contra el propósito de racionalizar el aparato municipal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y la reducción del gasto público.

La Propuesta de Simplificación consiste en un conjunto de sugerencias técnicas, con fundamento legal, que tienen como objetivo el desarrollo expedito del proceso de trámite a empresas, con los respectivos beneficios tanto para el usuario como para la administración municipal.

Esta Propuesta representa para el usuario ganancias derivadas del tiempo, es decir del costo de oportunidad que representa para el micro, pequeño y mediano empresario realizar esos trámites en menos tiempo. Por el lado de la administración municipal representa mayor disponibilidad de tiempo y permite que el funcionario municipal pueda también brindar un mejor servicio al usuario.

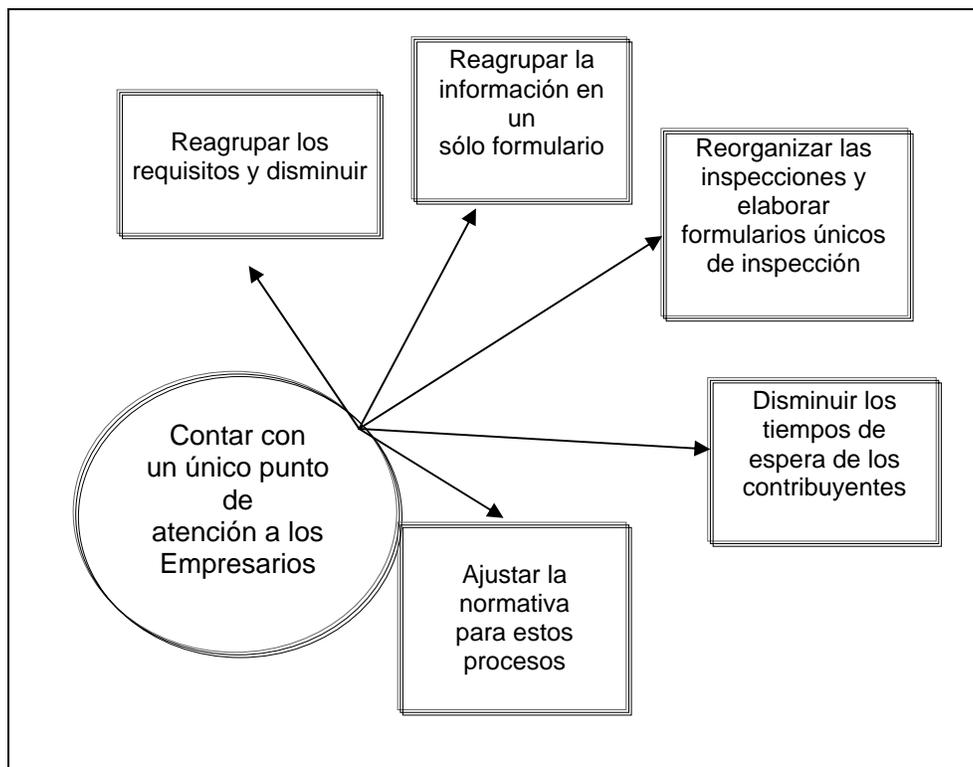
La propuesta de trabajo simplifica los procesos de trámites para empresas mediante la implementación de un modelo basado en diversos elementos nuevos en la Municipalidad, tales como:

- Un punto único de gestión, que funciona como único punto de contacto,
- Un único grupo de requisitos,
- El desarrollo de la cultura de buena fe entre otros

Los elementos que rigen la creación de la propuesta de simplificación se presentan en la Figura 9.

El Modelo de simplificación propuesto reduce tiempo, número de requisitos, pasos, personal involucrado y los procedimientos municipales para el registro de funcionamiento de empresas. Además propone cambios que generan eficiencia en los procesos internos de la Municipalidad y sobre todo, causan una sensación de atención de calidad y trato preferencial a las empresas del municipio.

FIGURA 9
ELEMENTOS PARA LA PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN EN LA
ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

La solución de simplificación creada, va más allá del modelo de “ventanilla única” para usuarios. Esta nueva modalidad contaría con dos áreas de atención al público: la primera encargada de brindar información y la segunda encargada de recibir documentos, cada una con una alta especialidad en su labor. El espacio formado por estas dos áreas se denominó Punto de Atención Empresarial (PAE por sus siglas) y constituye el principal producto del proyecto de Simplificación de Trámites desarrollado con la Alcaldía Municipal de San Salvador.

El PAE es la instancia municipal encargada del desarrollo de trámites empresariales en los Distritos y que bajo el marco legal vigente, facilita las acciones que constituyen la relación empresa-gobierno local. El PAE constituye una unidad nueva de colaboración directa con los servicios de registro y modificación de datos de las empresas con la Municipalidad. El objetivo principal del PAE es facilitar los procesos de trámites que las empresas desarrollan ante la Alcaldía, contribuyendo a generar un entorno favorable para los negocios.

El PAE consta de dos áreas: un área de información y otra de recepción de trámites.

La primera es un espacio de atención al usuario en el que se proporciona exclusivamente información, los formularios para los trámites empresariales que se desea desarrollar y se verifica el estado financiero del contribuyente a fin de poder emitir los documentos de solvencia solicitados. Al mismo tiempo se puede realizar el cálculo de la obligación tributaria municipal que el contribuyente debe cancelar mes a mes en la Alcaldía.

El segundo espacio del PAE es un área de recepción de documentos, en la cual inicia el proceso del trámite solicitado por el usuario, siempre y cuando éste haya completado todos los requisitos solicitados.

La propuesta de simplificación fue creada con base en los principios básicos de simplificación, los aportes del personal de organización y métodos y personal municipal que participó en el taller de construcción de propuesta en octubre de 2003. Así el modelo simplificado creado permite obtener las ganancias reflejadas en el Cuadro 5.

CUADRO 5
INDICADORES DE LOS PROCESOS ACTUALES Y DE LA PROPUESTA
DE SIMPLIFICACIÓN

Detalle	Personal			Requisitos			Pasos			Tiempo (minutos)		
	Antes	Nuevo	%	Antes	Nuevo	%	Antes	Nuevo	%	Antes	Nuevo	%
Inscripción de negocios	4	2	50	4	2	50	27	6	78	1 016	11	99
Cambio de Dirección	4	2	50	5	1	80	16	6	63	48,5	11	77
Cierre de cuentas	7	2	71	5	3	40	32	6	81	11 103	11	99
Inactividad de Operaciones	4	2	50	6	2	67	17	6	65	37	11	70
Modificación Razón Social	4	2	50	3	2	33	(16)	6	63	27	11	59
Traspaso Cta. Comercial	4	2	50	4	1	75	25	6	76	1 012	11	99
Solicitud de Licencia y Permiso para bebidas alcohólicas	11	4	64	3	2	33	28	10	64	6.582	1,043	84
Renovación de Licencia y Permiso para bebidas alcohólicas	10	4	60	3	2	33	27	11	59	6.494	1,046	84
Permiso para Rótulos	10	4	60	4	2	50	46	10	78	2 853,5	591	79
Solicitud de Solvencias	14	5	64	2	1	50	43	11	74	2 241	700	69
Promedios	7,2	2,9	60	39	19	54	28,5	7,8	71	3 141,4	344,6	89

Fuente: Elaboración propia a partir de hallazgos en el diagnóstico y aplicación de la metodología de simplificación de FUNDES INTERNACIONAL.

Uno de los aspectos a resaltar y que ha permitido plantear reducciones de tiempo importantes, es la realización de las inspecciones después de la finalización del trámite de parte del usuario en las oficinas de la Alcaldía. Esta acción está basada en el principio de “buena fe”: se entregará al usuario el documento “producto” de la realización de su trámite y éste no estará ya en función de la realización de la inspección. La inspección será realizada posteriormente como una obligación de la Municipalidad de velar por el cumplimiento de la normativa y no como un requisito previo para la obtención del trámite

De manera general los resultados que se espera obtener con el modelo simplificado están incorporados en el Cuadro 6.

Los datos del Cuadro 6 reflejan una reducción importante entre los promedios de los procesos actuales y los procesos de la propuesta, evidenciando disminución de pasos, personas, requisitos y tiempos que intervienen en la nueva opción de trabajo simplificada.

Es importante señalar que la propuesta de simplificación realizada además de permitir obtener reducciones en cada trámite de manera independiente, posibilita la integración y ejecución paralela de ciertos procesos de trámites permitiendo más reducciones en tiempos, traslados, pasos y requisitos.

Al colocar los trámites en una sola línea de tiempo se evidencia que los mismos se van sumando y que su realización de manera paralela permite obtener un resultado aún más simplificado que brinda mayores ventajas a los empresarios.

CUADRO 6
PROCESOS ORIGINALES Y PROCESOS SIMPLIFICADOS.
DATOS PROMEDIO DE VARIABLES

Comparación de Promedios	Personas	Requisitos	Pasos	Tiempo en Min.
Promedios actuales	7	39	28,5	3 141,4
Promedios de la propuesta	3	19	7,8	344,6
Porcentaje de reducción	60%	54%	71%	89%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos promedio recolectados en el diagnóstico

Esta forma paralela de desarrollar los trámites permite al usuario hacer dos, tres o cuatro trámites al mismo tiempo con el proceso simplificado; de esa manera no deberán esperar que cada trámite concluya para iniciar el siguiente como ha sido generalmente hecho previo al proceso de simplificación.

Las ganancias en tiempo derivadas de la integración de trámites, se presentan en el Cuadro 7. El mismo Cuadro refleja que las ganancias de los procesos integrados son aún mayores a las generadas por los procesos individuales simplificados

CUADRO 7
TRÁMITES SIMPLIFICADOS INTEGRADOS Y SUS REDUCCIONES EN TIEMPOS
(EXPRESADOS EN MINUTOS Y DIAS HABILES)

Suma de procesos	Suma actual (sin simplificar)	Porcentaje	Suma de procesos individuales simplificados	Porcentaje	Suma Integrada de procesos	Porcentaje de reducción
Inscripción de negocios + licencia de bebidas alcohólicas.	7 598 min. (16 días)	100%	1 054 min. (3 días)	86%	1 043 min. (3 días)	86%
Inscripción de negocios + Permiso de rótulos y vallas.	3 870 min. (8 días)	100%	603 min. (2 días)	84%	591 min. (2 días)	85%
Inscripción de negocios + licencia de bebidas alcohólicas + solvencia	9 839 min. (20 días)	100%	1 754 min. (4 días)	82%	1 043 min. (3 días)	89%
Inscripción de negocios + licencia de bebidas alcohólicas + solvencia + Permiso de rótulos y vallas.	12 692,5 min. (26 días)	100%	2 345 min. (5 días)	82%	1 043 min. (3 días)	92%

Fuente: Elaboración propia a partir de los promedios de la propuesta de simplificación de trámites

El proceso integrado en su totalidad registra reducciones de tiempo hasta de 92% en relación al tiempo original. Esto permite minimizar las esperas de las empresas que atrasan sus procesos internos además de colaborar con la mejora de la imagen de la eficiencia de la Alcaldía.

B. La reducción de requisitos de la propuesta de simplificación

Un avance importante en la simplificación de los procesos es el hecho que el empresario no presente los mismos requisitos una y otra vez o bien presente otros que le son solicitados para comprobar su identidad. En el Cuadro 8, se presenta la cantidad de requisitos solicitados en los procesos originales y la cantidad de requisitos simplificados propuestos solicitados a partir del análisis y valoración de la situación identificada al inicio del proyecto.

Al eliminar las duplicidades en la recepción de requisitos el total solicitado para todos los procesos es de diecinueve y el único requisito solicitado que se repite en nueve de diez casos estudiados es el Formulario Único de Trámites Empresariales (FUTE) correctamente lleno.

La reducción de treinta y nueve requisitos actuales a diecinueve propuestos representa una disminución de 52% en la cantidad de requisitos solicitados a los usuarios.

CUADRO 8
REQUISITOS ACTUALES CONTRA REQUISITOS SIMPLIFICADOS

TRÁMITE	Requisitos Actuales	Requisitos Simplificados	Requisitos Eliminados	Porcentaje de reducción
Inscripción de Negocios	4	2	2	50%
Solicitud de emisión de solvencias	5	1	4	80%
Licencia y Permiso para Bebidas Alcohólicas	5	3	2	40%
Permiso para instalación de rótulos	6	2	4	67%
Cierre de cuenta	3	2	1	33%
Renovación de Licencia y permiso de BA.	4	1	3	75%
Modificación de razón social	3	2	1	33%
Traspaso de cuenta comercial	3	2	1	33%
Inactividad de operaciones	4	2	2	50%
Cambio de dirección	2	2	0	0%
TOTAL	39	19	20	52%

Fuente: Elaboración propia a partir de hallazgos en el diagnóstico y aplicación de la metodología de simplificación de FUNDES INTERNACIONAL.

Dado que la propuesta de simplificación se basa en el establecimiento de un punto único de atención empresarial para los diversos trámites que los empresarios deben realizar ante la Municipalidad, es posible contar con un único grupo de requisitos en los expedientes de las empresas. Los requisitos que se proponen deben presentar los empresarios en función del trámite a realizar se muestran en el Cuadro 9.

La solicitud de emisión de solvencias sigue un proceso de solicitud diferente por esa razón no se incluye en la familia de trámites solicitada por el FUTE. La solvencia únicamente necesita un requisito y su solicitud no es hecha con ningún formulario.

CUADRO 9
PROPUESTA DE REQUISITOS Y FORMULARIOS A UTILIZAR

Trámites	Requisitos	Formulario
Inscripción de cuenta comercial	Formulario+DUI+NIT	Formulario único y anexo de inspección
Traspaso de cuenta comercial	Formulario + copia certificada de documento que da origen al trámite	
Cambio de dirección		
Modificación de razón social		
Cierre de cuenta		
Inactividad de operaciones		
Permiso para instalación de rótulos y vallas	Formulario + montaje según tipo de rótulo a instalar	
Licencia y permisos para b. alcohólicas	Formulario + OPAMSS+autorización de Ministerio de Salud Pública+ solvencia	
Renovación de licencia para b. alcohólicas	Formulario + Solvencia+licencia o permiso por vencer	

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación de la metodología de simplificación de FUNDES INTERNACIONAL.

C. Unificación de formularios y creación del formulario único de trámites empresariales

Con la finalidad de contar con un proceso que agilice y haga más expedita la gestión del usuario, se unificó la solicitud de trámites en un solo formulario: el Formulario Único de Trámites Empresariales (FUTE). Este es utilizado para nueve de los diez trámites simplificados (exceptuando solvencias) y contiene secciones adecuadas para dar respuesta a los trámites y tiene connotación de declaración jurada.

De esta forma el formulario adquiere un carácter resolutorio y disminuye los traslados de los documentos, ahorrando más tiempo para el usuario y empleado municipal. Además para dar mayor facilidad y versatilidad al proceso de solicitud de trámites se creó un formulario que unifica las inspecciones de trámites: el Formulario Único de Inspección (FUI)

El Formulario Único de Inspección (FUI), permitirá recopilar los datos necesarios que permiten determinar el resultado favorable o desfavorable de la inspección, que estará basado en el cumplimiento de los elementos establecidos por la normativa nacional y municipal existente. El resultado de esta inspección, vertida en el FUI, será la base o fundamento para la resolución del trámite para el cual ha sido realizada la visita de campo.

D. Sensibilización y difusión de la propuesta de simplificación

A lo largo del proyecto se realizan diversas reuniones con los Directores de Distritos y la Gerencia de Distritos para sensibilizar a los funcionarios y dar a conocer la propuesta de simplificación creada.

Así el día 21 de octubre del 2003 se realizó una reunión con el Alcalde de San Salvador, Dr. Carlos Rivas Zamora y su Concejo Municipal con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía y los medios de difusión los avances del Proyecto.

Posteriormente el día 24 de octubre se realizó una presentación ante la comisión de compras de la Alcaldía Municipal para exponer los avances del proyecto. Posterior a ella se obtuvo observaciones de los participantes (jefes de la UACI y la Gerencia de administración e

informática). Durante dicha reunión también se dió a conocer el trabajo de la nueva plataforma informática que está desarrollando la Municipalidad. A pesar de haber sido construida sobre los procesos anteriores, surgió la propuesta que la Alcaldía pueda elaborar su sistema sobre los procesos simplificados y no sobre los originales.

El 28 de octubre se desarrolló una presentación ante el Concejo Municipal, cuyo objeto fue obtener la aprobación de la propuesta de simplificación y el apoyo necesario para al inicio de la implementación de la propuesta. A esta reunión asistieron medios de difusión, ciudadanos, personeros de ONG, representantes de la Alcaldía de Soyapango y el equipo consultor de FUNDES/FUNDAPYME. Al finalizar la sesión el Concejo Municipal acordó aprobar la implementación de la propuesta con todos sus componentes delegando el seguimiento de dicha labor nuevamente en la Jefatura de Proyectos.

Finalmente el 30 de octubre se realizó una conferencia de prensa donde FUNDAPYME mostró a los medios de comunicación el trabajo del Proyecto de Simplificación. Participaron diez medios de difusión a los que se informó sobre los avances en el proyecto de San Salvador y el inicio de operaciones de simplificación de FUNDAPYME en la Alcaldía Municipal de Soyapango.

2.4. Plan de implementación de la propuesta de mejora

En esta etapa se desarrollaron acciones orientadas a poner en práctica la propuesta de simplificación aprobada anteriormente por el Concejo. Tal proceso comprendió el desarrollo de dos grandes acciones:

- Análisis de la viabilidad jurídica y elaboración de normativa.
- Análisis de la viabilidad técnica.

A. Análisis de la viabilidad jurídica y elaboración de normativa

Correspondió a FUNDES/FUNDAPYME elaborar un documento para la elaboración de la normativa que diera soporte a la puesta en práctica del proceso simplificado, la cual fue revisada, analizada y validada por parte de la unidad legal de la Municipalidad.

La implementación de los nuevos procesos requiere una nueva normativa y un Manual de Procedimientos con el objeto de registrar en forma ordenada y en secuencia lógica, las instrucciones para realizar las distintas operaciones o pasos que componen un procedimiento, indicando el personal que debe realizarlo, dónde, cuándo y para qué y así evitar dudas u omisiones en la realización de un trámite tanto para empleados antiguos como nuevos. Al mismo tiempo es necesario simplificar la determinación de responsabilidades, facilitar la supervisión del trabajo y hacer un eficiente uso del tiempo y el esfuerzo en las unidades.

El equipo consultor de FUNDES/FUNDAPYME elaboró un borrador de normativa el cual fue evaluado en conjunto con los abogados designados por la Municipalidad, que pertenecían a diferentes áreas tales como: la Gerencia Legal, Catastro y Ordenamiento Territorial.

Este proceso de elaboración de normativa se extendió por más de cuatro meses y en él se creó la normativa definitiva que rige al PAE y sus procesos: el Reglamento del Punto de Atención Empresarial y que fue aprobado por el Concejo Municipal.

En forma simultánea se desarrollaron las actividades referentes a la viabilidad técnica para la implementación de la propuesta de simplificación.

B. Análisis de la viabilidad técnica en la implementación del PAE

La viabilidad técnica persigue dar inicio al funcionamiento del nuevo procedimiento simplificado, constatar su efectividad y simular el mismo procedimiento para determinar e incorporar posibles cambios. Para ello el equipo ha desarrollado una serie de reuniones con diversos actores de la Municipalidad que se describen a continuación.

SELECCIÓN DEL DISTRITO PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Inicialmente y con el apoyo de la Gerencia de Proyectos y de la Dirección de Distritos, se procedió a desarrollar la selección del Distrito donde se efectuará la prueba piloto de la simplificación, a través de la puesta en marcha del PAE dado que la implementación no puede realizarse en forma paralela en todos los Distritos de la Municipalidad. Así se llevó a cabo un ejercicio de selección que permitió obtener elementos para determinar la mejor opción de ubicación del PAE, haciendo uso de los criterios brindados por la metodología de FUNDES.

De esta manera fue seleccionado el Distrito Dos. Dada la cantidad de empresas ubicadas en él y su posición geográfica se determinó que la ubicación del PAE en dicho Distrito daría mayor impacto al proyecto y al proceso de implementación.

Una vez escogido el distrito, se procedió al rediseño de las instalaciones físicas para ubicar al PAE, tomando en consideración los recursos disponibles de la Municipalidad.

ELABORACIÓN DE MANUALES DEL PAE

El manual del PAE describe de manera detallada los procesos que se desarrollarán en el Punto de Atención. Una vez elaborado se procedió a realizar la capacitación del personal municipal y los talleres de simulación de desarrollo de trámites, de acuerdo con una planificación de los tiempos elaborada en conjunto con el jefe de proyectos y el Director del Distrito Dos.

Posteriormente, se elaboró una versión electrónica del manual del PAE y se instaló en todas las computadoras de los funcionarios vinculados al PAE en el Distrito Dos y en su momento en los Distritos donde se replicaría la experiencia del PAE en una segunda etapa del proyecto.

LOS TALLERES DE JUEGO DE ROLES Y SIMULACIÓN

Los talleres de juego de roles y de simulación fueron desarrollados en las últimas semanas del mes de mayo de 2004. Un elemento importante a destacar fue la disposición del personal del Distrito Dos en el proceso, quienes demostraron interés en la implementación del PAE.

Otra ventaja importante en esta actividad fue que las capacitaciones y simulaciones se realizaron en el área donde se instalaría el PAE, permitiendo realizar simulaciones “más cercanas” a la realidad. En estos talleres participaron los funcionarios de la Coordinación Financiera de todos los Distritos de la Municipalidad, y de la Coordinación de Ordenamiento Territorial del Distrito Dos. El objetivo fue introducir a todos los funcionarios en el nuevo esquema simplificado de trabajo.

En estas actividades de simulación se identificaron importantes ajustes al manual y a los formularios. Así, al finalizar el proceso se obtuvo un formulario que permitía desarrollar los trámites simplificados. De igual forma la disposición física del PAE también fue ajustada para que todos los trámites no simplificados del área financiera pudieran realizarse en dicha área.

INAUGURACIÓN DEL PUNTO DE ATENCIÓN EMPRESARIAL

El Acto de inauguración del PAE fue planificado por la Municipalidad específicamente por la Jefatura de Proyectos y la Jefatura de Relaciones Públicas y Comunicaciones de la Municipalidad se encargaron de la logística del evento.

Fueron invitados a este evento el Concejo Municipal, los concejales del Distrito, instituciones diversas, gremiales y asociaciones de empresarios y funcionarios municipales del Distrito dos y de la Alcaldía Central.

El PAE fue inaugurado formalmente el 31 de mayo de 2004 comenzando su funcionamiento a partir del siete de junio fecha en que se emitió el acuerdo sobre el reglamento y las herramientas del PAE.

DIVULGACIÓN SOBRE EL PAE

A fin de contribuir con las tareas de divulgación del PAE, se elaboró material informativo y promocional diverso para dar a conocer a los usuarios las facilidades otorgadas por la Municipalidad a través de este Proyecto. De esta manera fueron creadas hojas volantes para la inauguración del PAE, trípticos y afiches promocionales.

La elaboración del diseño y contenido de las guías del usuario para completar el FUTE y conocimiento de los requisitos fueron elaboradas por FUNDAPYME pero su reproducción estuvo a cargo del Distrito Dos.

Posteriormente en una segunda fase del Proyecto, durante el proceso de réplica del PAE, se diseñó la Pagina Web del PAE, la cual se instaló dentro de la Web de la Municipalidad a partir de enero del 2006.

2.5. Etapa de estrategia y plan de seguimiento y monitoreo

Se desarrollaron tres actividades de monitoreo, en octubre del 2004, en febrero y noviembre de 2005. En estas actividades se determinó que existen procesos que se ejecutan según la propuesta de simplificación creada y por otro lado también existen oportunidades de mejora en la ejecución del PAE en el Distrito Dos.

A. Primer monitoreo: junio - octubre de 2004

Desde su inauguración al público el PAE de la Alcaldía de San Salvador, instalado en el Distrito Dos ha recibido y atendido a más de 600 usuarios con la nueva modalidad de entrega de información y recepción de documentos.

Con el esquema implementado del PAE las labores de los funcionarios se modificaron, los procesos se redujeron, se creó un formulario único para los trámites y uno para las inspecciones. Además se crearon guías para los usuarios y físicamente se separó el área de información de trámites con el área de recepción de solicitud de los mismos.

Los comentarios recibidos por los funcionarios manifiestan la claridad y la facilidad de comprensión que brindan las Guías del usuario así como la versatilidad brindada por el FUTE con el cual se pueden desarrollar hasta cuatro trámites de manera simultánea.

Se observó que la eficiencia alcanzada por los funcionarios en el Distrito ha permitido que la recepción de documentos y requisitos, no dure más de diez minutos para aquellos trámites que no requieren inspección previa. Asimismo se constató que la explicación de la guía del usuario fuese breve y concisa en cuanto acciones, requisitos y tiempos.

Con la instalación del PAE se han reducido las visitas de los usuarios a la Alcaldía y los trámites son resueltos en menos de siete minutos.

La participación y colaboración de los funcionarios, las coordinadoras y la Directora del Distrito Dos, han sido clave del éxito en la instalación del PAE.

Con las modificaciones realizadas que se refieren al cambio de tareas y responsabilidades en los funcionarios, la implementación de nuevos formularios, la eliminación de requisitos, el cambio de normativas, se puede numerar diversos beneficios y ganancias como resultado de la implementación del nuevo proceso y que se detallan a continuación.

VISITAS DEL USUARIO A LA MUNICIPALIDAD

Con una visita del usuario con todos los requisitos y el formulario debidamente lleno el trámite puede ser concluido cuando no requiere inspección previa. Este beneficio al igual que la unificación de la solicitud de trámites en un solo formulario ha sido de los elementos más celebrados por los usuarios, debido a la disminución de tiempos y requisitos.

PERSONAL QUE PARTICIPA EN EL PROCESO

La reducción en la participación de personal en los procesos oscila entre el 50% y 75%: esto implica que el Distrito cuenta con personal con labores más claramente definidas y sencillas, aunque con mayor responsabilidad y con una mayor disposición de trabajo debido a un reordenamiento de su tiempo laboral y propiciado por el nuevo proceso de trabajo simplificado.

REDUCCION DE PASOS EN PROCESOS

Se redujo la cantidad de pasos en relación con el proceso original hasta en 84% gracias a la eliminación de tareas repetitivas y revisiones que no aportaban valor agregado al proceso original de trámites.

REDUCCION DE REQUISITOS

La reducción de requisitos es un avance considerable en materia de brindar calidad al usuario y es uno de los elementos más mencionados por los usuarios en el nuevo proceso. La reducción de requisitos oscila entre el 50% y 80% con respecto al proceso original de trámites.

REDUCCIÓN EN TIEMPOS

Se verificó la reducción en tiempos en un 89% entre los procesos originales y los procesos simplificados. No obstante, existen aún oportunidades de mejora en los procesos que requieren inspección previa para su resolución.

INSPECCIONES

Con la implementación del PAE se ha normado y mejorado la labor de inspección integrando las funciones de un inspector de Ordenamiento territorial que le da apoyo a la parte empresarial para la ejecución de inspecciones.

CANTIDAD DE TRÁMITES REALIZADOS

Desde su inauguración, el PAE ha recibido a 674 personas a las que se les ha entregado el Formulario Único. De ellas un total de ciento cuarenta han desarrollado sus trámites. Algunas de estas personas presentaron los formularios únicos en otros Distritos donde no

se ha instalado aún el PAE. Esto evidencia la necesidad de replicar el proceso de instalación del PAE en otros Distritos para que los beneficios obtenidos por el Distrito Dos puedan extenderse en toda la Municipalidad.

Inicialmente el PAE se diseñó para trámites a empresas pero su esquema de dos áreas (información y recepción de documentos) permitió desarrollar una integración completa en la logística de los trámites de las áreas de la coordinación financiera y ordenamiento territorial.

A iniciativa de empleados del Distrito se incorporó al PAE una dinámica más amplia de trabajo que permitió incorporar al formulario único una mayor cantidad de trámites. De esta manera se pasó de los nueve trámites previstos originalmente a quince.

OPORTUNIDADES DE MEJORA DETECTADAS EN EL PRIMER MONITOREO

A través del primer monitoreo fue también posible detectar algunos problemas que afectan la ejecución de acciones en el PAE. En particular se determinó la necesidad de mejorar la disponibilidad de algunos insumos necesarios para la realización de los trámites.

Al mismo tiempo se identificaron algunos problemas de comunicación interna entre las unidades operativas y gerenciales de la Alcaldía a fin de que las primeras reciban con oportunidad la información que les compete.

B. Segunda actividad de monitoreo: enero - marzo de 2005

La implementación del PAE en el Distrito Dos permitió visualizar alcances importantes derivados de la solución de simplificación y también identificó nuevas oportunidades de mejora. Estas oportunidades de mejora identificadas en el segundo monitoreo mostraron que mediante un proceso de réplica en los Distritos, aumentaría el impacto positivo obtenido a la fecha, como resultado de los valores agregados descubiertos, creados y probados en el Distrito Dos y que demuestran que la réplica deseada en los Distritos restantes, sería de beneficio a la gestión local y a satisfacción de los usuarios.

Una vez realizadas las actividades relacionadas con la transferencia de las herramientas de mejora continua a los funcionarios municipales, se identificó la oportunidad para desarrollar un taller de réplica del PAE y al cual asistiría el Equipo Líder encargado de dar seguimiento a la implementación del PAE en los demás Distritos municipales así como los funcionarios de cada Distrito.

Un total de 350 trámites han sido realizados desde la apertura del PAE (junio de 2004) hasta el mes de marzo de 2005 (datos y fechas para primer y segundo monitoreo)

El trámite de licencias de bebidas alcohólicas se descentralizó tal y como el reglamento del PAE lo dispone. En el PAE fueron recibidas 290 solicitudes de renovación de bebidas alcohólicas en el Distrito Dos. A pesar de los esfuerzos realizados para que el proceso se realizara como lo ordena el Reglamento, éste no fue cumplido tal cual por la jefatura de licencias debido a lo cual los tiempos de respuesta al usuario sufrieron desfases conforme a lo programado.

En cuanto a los tiempos de realización de los procesos, se pudo verificar que a excepción de los trámites de solvencias rótulos y bebidas alcohólicas, el cumplimiento de tiempos de resolución se llevo a cabo de acuerdo a los propuestos a implementar.

GANANCIAS DEL PROCESO

Es importante señalar que con el funcionamiento del PAE, el Distrito dos puso en práctica un proceso simplificado para diez trámites empresariales los cuales conformaban la cobertura del Proyecto de Simplificación. Así, con la ejecución y revisión constante por parte de los funcionarios y el seguimiento del equipo consultor se pudo obtener las siguientes ganancias en el proceso:

- Instalación de un área exclusiva de información.
- Instalación de un área exclusiva para la recepción de trámites.
- Integración de nueve procesos simplificados en un formulario único de solicitud de trámites (de un total de diez procesos estudiados).
- Creación de una Guía del Usuario para los trámites simplificados
- Unificación de las labores de inspección de las áreas de Coordinación Financiera y Ordenamiento Territorial.
- Uso eficiente del tiempo destinado a las inspecciones gracias al empleo del Formulario Único de Inspecciones, FUI.
- Reducción de tiempos, pasos, requisitos y menor uso de formularios en la realización de trámites

Resulta de enorme relevancia señalar que gracias a la visión e iniciativa de los funcionarios, los beneficios del Proyecto y la instalación del PAE van más allá de los resultados esperados, permitiendo la ampliación de esta dinámica de trabajo y la incorporación a la misma de otros trámites que no formaron parte de la cobertura inicial del Proyecto.

INCORPORACIÓN DE TRÁMITES NO SIMPLIFICADOS

Adicionalmente a los diez trámites iniciales atendidos en el PAE, se podrán atender en este punto, quince trámites más, pertenecientes a las áreas de Coordinación Financiera y Ordenamiento Territorial y cuyo proceso de trabajo no fue simplificado. Esta iniciativa, una vez sea implementada, permitirá que el PAE atienda a un total de veinticinco trámites.

Así, el PAE ampliaría la recepción de trámites de la siguiente forma:

- Dieciséis trámites del área financiera:
- Diez trámites simplificados dentro del marco de trabajo del Proyecto
- Seis trámites adicionales del área financiera que han sido incluidos en la dinámica del PAE
- Nueve trámites pertenecientes al área de Ordenamiento Territorial

Para ello el PAE contará con un encargado de información en Finanzas y otro para Ordenamiento Territorial cada uno con su punto de recepción de documentos. Para cada área, para una mejor atención se diseñó el Formulario Único de Ordenamiento Territorial (FOT), tomando como base la experiencia anterior del FUTE, el cual constituye un valor agregado importante.

EL FORMULARIO ÚNICO DE TRÁMITES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (FOT)

Este formulario fue fruto de la implementación del PAE, creado a inspiración del Formulario de Trámites Empresariales (FUTE). Si bien los procesos incluidos en este nuevo formulario no fueron simplificados, se reduce el esfuerzo de los empresarios en el desarrollo de sus trámites al integrar las solicitudes de construcción y publicidad en dicha herramienta.

También se reducirá el esfuerzo de los funcionarios en brindar información al usuario y en la recepción de solicitudes de trámites, gracias a la elaboración en el corto plazo de la “Guía del usuario para trámites de ordenamiento territorial.” De igual forma, estos esfuerzos serán reducidos en el desarrollo de las inspecciones en vista de que se trabaja en el “formulario único de inspección de ordenamiento” (construcción y publicidad).

Con la incorporación de los trámites de Ordenamiento Territorial, el PAE ampliará su dinámica de información/recepción de trámites, al destinar dos funcionarios municipales para la realización de las actividades de esta área (un encargado de proporcionar información y otro dedicado exclusivamente a la recepción de trámites).

EL TRÁMITE DE LA DECLARACIÓN MUNICIPAL ANUAL

Es importante mencionar que uno de los trámites más importantes para la Municipalidad, la Declaración Municipal Anual, fue desarrollado bajo el esquema de trabajo del PAE. Para dicho trámite, se implementó un área de información y una de recepción, siguiendo el mismo esquema de trabajo del PAE para los trámites simplificados, y agilizando con ello el proceso para este trámite. De esta forma en el PAE se realizó la recepción de este trámite sin que el mismo estuviera simplificado. Lo anterior es el reflejo de los valores agregados generados por el Proyecto de Simplificación.

OPORTUNIDADES DE MEJORA IDENTIFICADOS AL SEGUNDO MONITOREO

La participación de los funcionarios municipales ha sido clave a lo largo del Proyecto. El personal del Distrito dos se ha posicionado gracias al aprendizaje de nuevos procesos derivados del Proyecto, un esquema de trabajo novedoso y el reconocimiento de los beneficios que éste otorga. No obstante, para lograr que este sea un proceso sostenible y eficiente, se considera importante llevar a cabo las oportunidades de mejora para el PAE:

- Es conveniente que la comunicación existente desde el seno del Concejo Municipal hacia las unidades ejecutoras de los trámites, así como hacia las jefaturas, sea más fluida y constante: muchos de los inconvenientes actuales en la aplicación de los procesos del PAE se deben a vacíos de información en el proceso.
- La participación de la Gerencia General es clave para dar mayor fuerza para que los procesos implementados se desarrollen de la mejor manera, involucrando a las jefaturas pertinentes y para que se aproveche la experiencia del proceso. Todo lo anterior beneficiará la réplica de este Proyecto por parte de la Alcaldía en otras áreas.
- Las labores de difusión al interior de la Municipalidad constituyen una oportunidad de mejora importante, que permitirá preparar al personal de los Distritos restantes para el proceso de réplica de implementación del PAE.
- La inclusión de la información general del PAE en la página WEB de la Municipalidad es también una oportunidad de difusión y promoción externa, para dar a conocer al usuario las nuevas ventajas y beneficios que la Municipalidad le otorga en el desarrollo de sus trámites empresariales.
- En el caso del trámite de Permiso de Rótulos, conviene una sensibilización y revalidación del acuerdo que modifica la ordenanza para los requisitos de rótulos y mantas que son solicitados a través del PAE. Esta revalidación permitirá respetar la reducción de requisitos acordada en la etapa que corresponde al Proyecto, y llenar el vacío existente en la determinación de requisitos para las especificaciones de elementos publicitarios.

- Es recomendable la adquisición de equipos de impresión para el PAE del Distrito dos los cuales son necesarios para el correcto desarrollo del trabajo. Esto permitiría una mejor atención a los usuarios en la impresión de estados de cuenta en el área de información y no en diferentes puntos de las instalaciones del Distrito

Con la conformación del “equipo técnico de seguimiento y mejora continua” y la participación del personal del Distrito Dos, se planificaron los talleres de mejora continua en los que se transfirió a este grupo de trabajo las herramientas de monitoreo que permiten el buen funcionamiento y mejora permanente del PAE.

C. Tercer actividad de monitoreo: noviembre de 2005

Esta actividad fue efectuada por la unidad de monitoreo de FUNDES INTERNACIONAL, a inicios de noviembre del 2005.

El desarrollo de este ejercicio incluyó varias visitas a la Alcaldía de San Salvador, realizando actividades de observación directa, tanto sobre el desarrollo de la solución simplificada como de la actuación de los funcionarios “dueños” de procesos. Además, con la finalidad de determinar y valorar la efectividad de la solución implementada, se procedió a identificar y valorar indicadores cualitativos y cuantitativos que permitieran visualizar el avance y evolución de la solución puesta en marcha.

Entre estos indicadores se puede mencionar tiempos, pasos y requisitos. Así, en cuanto a los tiempos de duración de los trámites:

- Para el registro y calificación de empresas, es en promedio de once minutos, tiempo que cual se mantiene en relación con el tiempo verificado durante el primer y segundo monitoreo y equivale a un ahorro en tiempo de 99% en relación con la duración del trámite original identificado antes de esta reforma (tres días promedio). Este resultado muestra el cumplimiento de los tiempos estipulados en la solución simplificada
- Para los cierres de empresa realizados dentro del período que señala el reglamento del PAE, el proceso ha tomado en algunas ocasiones únicamente cinco minutos, lo cual también supera las expectativas planteadas en las propuestas de simplificación creada bajo el Proyecto (once minutos).

El Cuadro 10 muestra el total de trámites desarrollados desde la apertura del PAE en junio 2004 hasta enero de 2006.

CUADRO 10
TOTAL DE TRÁMITES REALIZADOS DESDE LA APERTURA DEL PAE (JUNIO 2004)
HASTA ENERO 2006

	Inscripción	Cierres	Traspasos	Dirección	Inactividad	Modificación de razón social	Renovación de bebidas alcohólicas	TOTAL
2004	169	3	5	20	5	3		205
2005	523	137	85	270	154	81	295	1 250
2006							127	
Total	692	140	90	290	159	84	422	1 877

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Distrito

Del monitoreo se pueden destacar los siguientes hechos relevantes, que indican un desempeño apropiado de los nuevos procesos implementados:

- Se encuentra en funcionamiento el Punto de Atención Empresarial PAE, donde se realizan dieciocho trámites a través del FUTE de los cuales diez están simplificados y ocho trámites restantes han sido incluidos a través de esta oportunidad identificada.
- Se utiliza el Formulario Único de Trámites Empresariales, el cual tiene características de declaración jurada.
- En cuanto a los requisitos, en la mayoría de los trámites se están solicitando los requisitos planteados en la solución de simplificación: tres para persona natural y cuatro para persona jurídica.
- Se utiliza el Manual de Procedimientos para la realización de consultas.
- Está constituido y en pleno funcionamiento, el Equipo de Mejora Continua.
- La cantidad de trámites mensuales realizados en el período de tercer monitoreo es similar al registrado en el segundo período evaluado, en donde se había producido un incremento de solicitudes en relación con el dato relevado para el primer monitoreo.
- En general, los trámites son realizados según lo planteado en el Manual de Procedimientos en términos de tiempos, requisitos y de atención al usuario.
- El PAE cuenta con las condiciones de infraestructura y el equipo de oficina y de trabajo necesarios para el correcto trabajo del funcionario municipal y para la atención necesaria a los usuarios.
- La encargada del PAE está empoderada con el proceso. Se ha podido constatar una alta asimilación y adaptación a sus nuevas actividades
- El Manual de Procedimientos continúa siendo consultado por los funcionarios para los diferentes trámites.
- Eliminación de 50% de los requisitos solicitados para los trámites sin inspección y una disminución de 68% en promedio para los requisitos solicitados para los trámites que requieren de inspección previa. Los requisitos solicitados son los plasmados en la solución de simplificación aprobada.
- Los empresarios realizan una visita a la Alcaldía Municipal para los trámites sin inspección y dos para las actividades cuya autorización requiere de una inspección, toda vez que los usuarios presenten todos los requisitos solicitados. Ambos parámetros respetan la solución simplificada creada.
- Uno de los aspectos a resaltar y que ha permitido plantear reducciones de tiempo importantes, es la realización de las inspecciones en una etapa posterior a la finalización del trámite en las oficinas de la Alcaldía. Lo anterior basado en el principio de “buena fe”, por ello se entregará al usuario el documento “producto” de la realización de su trámite y la realización de la inspección no será requisito para la finalización de este. La inspección, si bien siempre será realizada, pero como una obligación de la Municipalidad de velar por el cumplimiento de la normativa y no como un requisito previo para la realización del trámite.

Con el fin de continuar en este espíritu de mejora y sostenibilidad en el servicio brindado por el Gobierno Municipal a los usuarios, algunas oportunidades de mejora identificadas durante la primera y segunda evaluación de monitoreo fueron comunicadas a las autoridades respectivas en su oportunidad y en los documentos elaborados a tal efecto.

Algunas oportunidades de mejora detectadas a partir de este monitoreo realizado y que permitirían elevar la efectividad de la solución, son las siguientes:

2.6. Etapa de estrategia y plan de de mejora continua

Las actividades de mejora continua coincidieron con la aprobación por parte de SECO de la implementación del proceso de réplica del PAE en los cinco distritos restantes de la Alcaldía de San Salvador. Las actividades de mejora continua se realizaron a través de la ejecución de talleres de Sensibilización y de Transferencia de Metodología.

A. El taller de sensibilización a jefaturas y directores de distrito

Se llevó a cabo el día 21 de abril de 2006. El objetivo del mismo fue compartir las experiencias y logros del PAE del Distrito Dos y los beneficios que este Punto de Atención brindaría al ser desarrollado en todos los Distritos de la Municipalidad.

La actividad contó con la participación de personal de los diferentes Distritos de la Municipalidad y de diversas dependencias de la Alcaldía Central entre las que se puede mencionar: delegaciones y Gerencia de Distritos, jefatura de impuestos, jefatura de Licencias y Permisos, Subgerencia de permisos y registros, Gerencia Legal, Gerencia de Proyectos, jefatura de Ordenamiento Territorial, Gerencia General.

El resultado principal del taller fue la conformación del Equipo de Mejora Continúa. Este sería el encargado de guiar el proceso de implementación del PAE en los Distritos de la Municipalidad, posterior a la transferencia de herramientas y conocimientos realizada por el equipo de simplificación de FUNDAPYME.

A petición de la Gerente General de la Alcaldía, el Equipo de Mejora Continua debía caracterizarse por un carácter multidisciplinario y debería ser conformado por funcionarios de diferentes unidades y niveles de la Municipalidad. Entre estos podemos citar: Control de Gestión (Coordinación y evaluación interna de las unidades de la Municipalidad), Jefatura Legal (Revisión de normativa), Jefatura de impuestos (Control de ingresos), Gerencia de Distritos (Coordinación de Delegaciones de Distritos), Dirección de proyectos (Coordinación de proyectos), Jefatura de Organización y Métodos (Control de procesos), Gerencia de Organización y Sistemas (Área de informática), Responsables del PAE en el Distrito dos (Experiencia en la implementación del PAE).

Después de este taller se realizaron diversas reuniones de sensibilización y difusión con el Equipo de Mejora Continua así como talleres de transferencia de la metodología de Mejora Continua de FUNDES.

B. Talleres de transferencia de la metodología de monitoreo y de mejora continua

Estos talleres fueron desarrollados los días 26, 29 de abril y 17 de mayo de 2006. El objetivo de los talleres fue trasladar a los funcionarios del Equipo de Mejora Continua los conocimientos y contenidos de la metodología de mejora continua de FUNDES INTERNACIONAL a fin de que éste pueda identificar y evaluar las oportunidades de mejora sobre la solución simplificada desarrollada a través del PAE. Esto permitirá poner en práctica

posteriormente las acciones necesarias permitan la sostenibilidad de la solución de simplificación a lo largo del tiempo.

Al finalizar estos talleres dio inicio la difusión de los resultados entre los funcionarios de cada Distrito que en esta etapa del proceso facilitarían la implementación de réplica del PAE y las actividades particulares de dicho proceso.

2.7. El proceso de réplica

Con la implementación del PAE en el Distrito Dos se constatan diversas ganancias derivadas de la realización del Proyecto así como oportunidades de mejora a ejecutar. Una de éstas es la réplica de la implementación del PAE en los Distritos restantes de la Municipalidad para maximizar los alcances logrados en el Distrito Dos con el Proyecto.

Ante esta oportunidad de ampliación de beneficios del Proyecto, FUNDES INTERNACIONAL logró obtener ante la Secretaria de Estado para el Desarrollo Económico del Gobierno de Suiza (SECO) la colaboración necesaria para el desarrollo de un proceso de réplica de implementación del PAE en los Distritos restantes de la Municipalidad (cinco Distritos). De esta manera, se coordinó con la Gerencia General de la Alcaldía la ejecución de un proceso de réplica que involucró plenamente a funcionarios municipales para que sean ellos los encargados de reproducir el proceso de implementación del PAE.

Así gracias al trabajo del equipo de mejora continua, el proceso de réplica en los Distritos de la municipalidad inicia en junio de 2005 y concluye en diciembre del mismo año. La inauguración oficial de los PAE en los Distritos fue en enero del 2006 en un acto público presidido por el Alcalde Municipal de San Salvador.

2.8. Conclusiones y recomendaciones

LOGROS ALCANZADOS CON IMPLEMENTACIÓN DEL PAE

- La Municipalidad de San Salvador cuenta con un equipo consolidado y emprendedor de mejora continua que ha obtenidos logros importantes dentro del funcionamiento de la solución y en particular en el proceso de réplica de implementación del PAE. La iniciativa de este Municipio de crear equipos de mejora en cada uno de los Distritos permitirá que éstos realicen acciones de mejora en casos especiales de cada Distrito.
- El carácter multidisciplinario del Equipo de Mejora permitió que la diversidad de opiniones enriqueciera la visión del equipo y la toma de decisiones técnicas acertadas, fuera de todo planteamiento político. Es esta fortaleza del equipo que permitió la inclusión de más trámites en el FUTE.

CAPACITACIÓN

- En la búsqueda de mejorar las competencias de cada uno de los funcionarios del Municipio se está realizando una gestión para incluir dentro del Plan de Capacitación de la Institución, talleres que les permitan aumentar sus competencias. Esto permite fortalecer la calidad de las soluciones y de las mejoras implementadas. Para ello se planifica un diplomado de mejora continua.

AUMENTAR LA COBERTURA DE TRÁMITES DEL PAE

- A pesar de que pueden llegar a manejarse cerca de diecinueve trámites a través del FUTE y cerca de veinticinco trámites a través del PAE, se buscará a largo

plazo de acuerdo con el equipo de mejora continua, el establecimiento de un Punto de Atención Ciudadana que resuelva de manera integral los trámites de empresas y de ciudadanos.

MEJORA DEL FORMULARIO ÚNICO DE TRÁMITES EMPRESARIALES

- El FUTE permite el manejo de diecinueve trámites. Adicionalmente se espera la institucionalización del Formulario de Trámites de Ordenamiento (FOT), el cual se encuentra en proceso de evaluación. También a largo plazo se prevé el estudio de implementación de un solo formulario para la declaración de impuestos para la cual en la actualidad se utilizan tres formularios: F1, F2 y F3.

COMUNICACIÓN - DIFUSION

- Estrechar los niveles de comunicación del PAE y las áreas con las cuales se relaciona en el desarrollo del trámite a fin de normar los procedimientos a seguir tanto externos (hacia el usuario) como internos (dentro de la Municipalidad). Esta situación debe tomarse en cuenta sobre todo para aquellos trámites considerados como “particulares”: todos aquellos realizados en período extemporáneo o que requieren de un análisis más detenido de parte de la Municipalidad y que no fueron tomados en cuenta en la propuesta de simplificación, por el tipo de actividad económica específica a desarrollar.
- Impresión de Guías del Usuario como herramienta de entrega de información a los ciudadanos acerca de la forma de completar los formularios de solicitud de trámites. La Guía es un mecanismo que permite agilizar el trabajo del funcionario encargado del PAE.
- Realizar un proceso interno de difusión del PAE a fin de que los funcionarios municipales de diversas áreas conozcan del trabajo de esta área empresarial y puedan informar a su vez a los usuarios cuando sea necesario. En este aspecto es sobre todo importante incorporar al Cuerpo de Agentes Metropolitanos, CAM. En efecto, los agentes policiales son el primer punto de contacto que los usuarios a su llegada a la Municipalidad.
- Aumentar la difusión y promoción del PAE por los diferentes medios de comunicación que se encuentran en el municipio, con la finalidad de aumentar la demanda de la ventanilla y de hacer de mayor conocimiento público la nueva solución y con ello los esfuerzos que realiza esta Alcaldía para poder brindar a sus ciudadanos servicios de calidad.
- Reforzar la información que se ofrece a los empresarios acerca de los requisitos y el llenado de los formularios, pues en muchos casos los mismos funcionarios deben ayudar a llenar el formulario a los empresarios, los cuales los presentan en blanco. Para este caso se pueden implementar cartelones con ejemplos del llenado del formulario y los respectivos requisitos que deben ser presentados. Estos cartelones o afiches deben ser situados en lugares accesibles y de fácil visualización.
- Con la nueva página Web que el Municipio está elaborando es importante incluir los trámites simplificados y que el usuario tenga acceso al formulario único, requisitos y al procedimiento que debe realizar para realizar el trámite.

Al Equipo de Mejora Continua le corresponderá continuar con la tarea de retomar estas oportunidades de mejora y llevarlas a cabo y en el futuro continuar con una labor de mejora constante. También podrá replicar los productos del Proyecto de Simplificación de Trámites en los restantes cinco Distritos de San Salvador. Lo anterior dará muchas ventajas a los usuarios, entre ellas que un usuario pueda realizar el trámite en cualquiera de los distritos bajo el mismo proceso ya que las diferentes soluciones serán iguales en cuanto a requisitos y la utilización del Formulario Único.

Si bien la puesta en funcionamiento de la solución de simplificación elaborada ya ha permitido resultados satisfactorios, con la ejecución y puesta en marcha de las anteriores oportunidades de mejora y de la estricta vigilancia del Municipio y del Equipo de Mejora, el Gobierno Municipal de San Salvador podrá ofrecer trámites cada vez más ágiles para los ciudadanos mejorando la atención a los mismos, aumentado la calidad de los servicios y reflejando una imagen de mayor eficiencia.

Finalmente cabe destacar el gran esfuerzo que esta realizando de la Alcaldía y sus funcionarios con el afán de mejorar cada día los servicios que se brindan a los ciudadanos.

IV. Simplificación de trámites para el registro y funcionamiento de empresas en el Gobierno Municipal de La Paz, Bolivia: una aproximación sobre el grado de impacto logrado.

***Geovanny Castillo Artavia
Alejandro Siles González²⁴***

1. Delimitación del proyecto

El proyecto de simplificación de trámites para el registro de empresas en el Gobierno Municipal de La Paz, formó parte de una iniciativa más integral y ambiciosa de la gestión del Alcalde Juan del Granado Cosío, orientada hacia la modernización de la administración municipal. El proyecto fue apoyado por el Ministerio de Desarrollo Económico, por medio de la Unidad de Productividad y Competitividad, y con recursos financieros de la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial y ejecutado por FUNDES Internacional y FUNDES Bolivia. El proyecto contó además, con el respaldo de un Consejo Asesor formado por un representante de cada una de las instituciones participantes en el mismo.

El objetivo general del proyecto fue contribuir a la formalización de las micro y pequeñas empresas (MIPYME), a través de la simplificación de trámites asociados al registro y habilitación de empresas que competen a la instancia municipal. Se esperaba que dicha simplificación se tradujese en un aumento de la eficiencia administrativa, en una mejora de la calidad de atención hacia los interesados en iniciar actividades económicas, en una disminución de los tiempos de espera del trámite y en una reducción de los costos económicos (explícitos e implícitos) asociados al proceso de trámite.

La Población Meta a la cual se dirige el proyecto se compone de todas aquellas actividades económicas que operen físicamente en un establecimiento de manera permanente y

²⁴ Coordinador, Unidad de Monitoreo y Evaluación. Programa de Simplificación de Trámites. FUNDES Internacional

estable, formal o informalmente, en la jurisdicción del Municipio de La Paz, a los cuales se les exige el requisito de la Licencia de Funcionamiento. Se considera además que la forma típica en que opera un nuevo negocio es en un local alquilado. En consecuencia no se incluye la valoración de los trámites para el registro de actividades económicas eventuales o temporales, que operen en ferias móviles, que operen en mercados municipales, que operen en puestos fijos en la vía pública, o para el comercio ambulante.

En razón de lo anterior el proyecto de simplificación de trámites municipales en el Municipio de La Paz consideró la evaluación de los trámites que existían para el registro y la operación de establecimientos en forma permanente y estable para actividades económicas en general (en los términos en que se establecía en la “Guía de Trámites”²⁵ publicada por el Sistema Municipal de Trámites del Gobierno Municipal de La Paz, página 25); para establecimientos de expendio de alimentos y bebidas alcohólicas y para establecimientos de juegos electrónicos (en los términos en que se establecía en la “Guía de Trámites” publicada por el Sistema Municipal de Trámites del Gobierno Municipal de La Paz, páginas 28 a 31).

En adición a lo anterior, el proyecto tuvo en cuenta de que el Municipio de La Paz se compone de siete Subalcaldías y que los trámites identificados se centralizaban en el Municipio de La Paz, no teniéndose independencia para decidir en cada recinto el trámite. Conviene agregar que el proyecto de Modernización de Trámites que se implementaba en el Municipio de La Paz tenía como propósito fundamental también la descentralización y transparencia de los trámites y requisitos para los ciudadanos, de modo tal que cada una de las Subalcaldías decida en su propio recinto los trámites de inscripción y habilitación de empresas. En razón de lo anterior, el proyecto de simplificación contempló una etapa de motivación y sensibilización en las siete Subalcaldías.

2. Situación previa²⁶

El trabajo desarrollado en el Municipio reveló que el trámite para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento se encontraba disperso por distintas dependencias municipales y fraccionado en varios procesos: a) para actividades económicas en general, debía realizarse el proceso de inscripción en el Padrón Municipal del Contribuyente (PMC) y posteriormente el trámite de la Licencia de Funcionamiento, y b) para las actividades de expendio de alimentos y bebidas alcohólicas y la prestación de juegos electrónicos, se requería en adición a los procesos anteriores, un proceso de inspección adicional independiente al establecimiento.

Así por ejemplo, para Actividades Económicas en General, el proceso se componía de 45 pasos que incluían 12 pasos para el otorgamiento del Padrón Municipal del Contribuyente (PMC) y 33 pasos para el otorgamiento de la Licencia.

En el caso de las Licencias de Funcionamiento para actividades dedicadas al expendio de Alimentos y Bebidas, el trámite total se componía de 50 pasos, 12 de los cuales correspondían a la obtención de la PMC y los restantes 38 a la Licencia (incluyendo el proceso de inspección), una vez obtenido el PMC.

²⁵ Gobierno Municipal de La Paz. “Guía de Trámites”. Secretaría General, Sistema Municipal de Trámites, Fundación La Paz, FUNDAPPAC, Fundación Honrad Adenauer Stiftung. La Paz, Bolivia. Agosto de 2001.

²⁶ Las secciones 2, 3 y 4 se basan en el documento: “Simplificación de trámites para el registro y habilitación de empresas en el Gobierno Municipal de La Paz, Bolivia: Diagnóstico, Valoración Técnico Legal y Propuesta”. FUNDES Internacional. La Paz, Bolivia. Enero de 2003.

Para el caso de las actividades dedicadas a la prestación de servicios de Juegos Electrónicos, el trámite total constaba de 62 pasos, de los cuales 12 correspondían a la obtención del PMC y 50 a la Licencia de Funcionamiento (incluyendo la inspección).

El tiempo de espera para la obtención de la Licencia de Funcionamiento era de 12,78 días²⁷ para el caso de las Licencias para Actividades Económicas en General, 32,74 días para el caso de las actividades dedicadas a expendio de Alimentos y Bebidas y de 42,99 días para los establecimientos de Juegos Electrónicos. En promedio,²⁸ la duración para la obtención de la Licencia de Funcionamiento era de 17,44 días (Cuadro 11).

CUADRO 11
RESUMEN DE PASOS DEL TRÁMITE Y DURACIÓN

Criterio	Actividad Económica General	Expendio de Alimentos y Bebidas	Servicio de Juegos Electrónicos	Promedios Ponderados
1. Pasos				
PMC	12	12	12	12
Licencia	33	38	50	34,6
Total	45	50	62	46,6
2. Tiempo (días)				
PMC ²⁹	0,16	0,16	0,16	0,16
Licencia	12,78	32,74	42,99	17,28
Total	12,94	32,90	43,15	17,44

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recolectada en el diagnóstico

Otros problemas detectados en el Diagnóstico fueron los siguientes:

- a) Inexistencia de Manual de Procedimientos para el otorgamiento de las Licencias de Funcionamiento, lo cual generaba una gran discrecionalidad de los funcionarios.
- b) Todos los procesos para la obtención de la Licencia de Funcionamiento, independientemente del tipo de actividad económica, eran sometidos a un trámite de inspección previa, lo cual retrasaba en gran medida el trámite total.³⁰
- c) Multiplicidad de formularios para los procesos de inscripción en razón de que la responsabilidad de los procesos no estaba centralizada.
- d) Duplicidad de requisitos y exigencia de los mismos sin sustento legal.

²⁷ Calculado sobre la base de una jornada promedio de ocho horas de trabajo efectivas del Municipio.

²⁸ En función de las entrevistas calificadas efectuadas, se estimó que el 80% de las Licencias correspondían a Actividades Económicas en General, el 15% a expendio de Alimentos y Bebidas y el 5% a establecimientos que prestan servicios de Juegos Electrónicos.

²⁹ La duración del proceso de emisión del PMC era de 0,16 días, lo cual equivale a 80 minutos en promedio.

³⁰ En el caso de las actividades económicas en general la inspección verificaba la superficie declarada en el formulario. Un solo inspector estaba a cargo de la realización de todas las inspecciones. En el caso de otras actividades (alimentos, bebidas y juegos electrónicos) las inspecciones eran más complejas, involucrando dos oficialías mayores, tres direcciones administrativas y varias jefaturas. En este caso, no existía una Guía típica del proceso de inspección, que incidía en la muy alta discrecionalidad de los funcionarios. Solo existían un total de cuatro funcionarios realizando las labores de inspección, sin la formación necesaria, ni el equipo indispensable para las verificaciones. El promedio de duración de una inspección era de 11 días hábiles.

- e) Carencia de un documento legal (Resolución Administrativa) que formalizara detalladamente los procedimientos necesarios para el otorgamiento de las licencias.
- f) El contribuyente tenía que presentarse a la Municipalidad hasta seis veces en promedio para dar seguimiento a su trámite.
- g) Debido a los procesos largos y engorrosos, el 25% de los contribuyentes desistía de la conclusión del trámite, lo cual implicaba que una cuarta parte de los expedientes debían ser mantenidos en proceso y finalmente redactar resoluciones de no procedencia del trámite por requisitos incompletos.

3. Los ejes estratégicos de la reforma

La solución de simplificación validada al interior del Municipio de La Paz, descansó en los siguientes ejes estratégicos:

- a) **Creación de una ventanilla única especializada:** Esta instancia concentra la responsabilidad de la atención de todos los trámites de licencias de funcionamiento y permite que el empresario se presente en un único punto en el municipio, donde entrega todos los requisitos necesarios para la realización del trámite. De esta forma se fusionan los trámites de obtención de la Licencia de Funcionamiento, inscripción en el Padrón Municipal de Contribuyentes (PMC) y el de inspección física de las condiciones de operación de los establecimientos, que anteriormente el interesado debía realizar en diferentes lugares físicos. La Ventanilla es parte integral de la Dirección de Recaudaciones, bajo cuya responsabilidad se encuentra su operación. La supervisión superior de la operación la ejerce el Sistema Municipal de Trámites (SIMUT) y el proceso de inspección se ejerce por medio de los entes técnicos competentes.
- b) **Eliminación de duplicidades:** A partir de la presentación de todos los requisitos en un único lugar se eliminan duplicidades detectadas en la documentación requerida al solicitante. Este aspecto no solo tiene un impacto positivo para el empresario sino también para el municipio, disminuyendo la cantidad de papeles y expedientes a ser archivados, ya que toda la documentación es contenida en un Expediente Único. Por otro lado también se elimina la duplicidad de tareas de control y procesamiento de los documentos solicitados.
- c) **Eliminación de requisitos innecesarios:** A partir de un detallado análisis técnico-legal sobre la pertinencia de los requisitos que el municipio solicitaba al contribuyente, se identificaron una serie de ellos que no eran imprescindibles para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento:
 - Superficie del Establecimiento (el dato se incluye en el Formulario Único de Licencias de Funcionamiento)
 - Memorial o Carta de solicitud (los datos se incluyen en el Formulario Único)
 - Croquis de ubicación del local firmado por el propietario (se incluye en el Formulario).
 - Balance General o inventario de equipo, muebles, y enseres a disposición.
 - Declaración Jurada (está incluida en el Formulario).

- Para Propiedad Horizontal, autorización del propietario o copropietarios (está regulado por un contrato privado entre partes, en caso de perjuicio a los copropietarios, éstos están protegidos por la ley de propiedad horizontal)
- d) **Simplificación de los procesos internos:** Este aspecto implica la revisión de los procedimientos involucrados en la tramitación de la licencia de funcionamiento con el fin de hacer más eficiente el proceso del trámite, eliminando pasos superfluos que tienen como consecuencia incrementos en los tiempos y los costos, tanto para el propio municipio como para quien realiza el trámite.
- e) **Validez jurídica de la declaración jurada:** La Declaración Jurada de la información presentada por el Contribuyente no tenía ninguna fuerza legal. En cambio el proceso que se implementó asume que la información expresada en esa oportunidad es verídica, evitando de esta forma una gran cantidad de inspecciones previas realizadas por múltiples departamentos municipales que generaban amplios retrasos en la emisión de la Licencia de Funcionamiento.
- f) **Reorganización de inspectorías:** El objetivo de la propuesta de reorganización de las inspectorías es que las mismas sean llevadas a cabo en tiempo y forma adecuados, brindando seguridad a los ciudadanos en los tópicos que competen al municipio, como así también, para evitar retrasos innecesarios en el plazo de otorgamiento de las licencias de funcionamiento.

Conviene reiterar que bajo ningún punto de vista se pretendió eliminar las inspecciones que realizaba el municipio, quien mantiene siempre la potestad de realizar el proceso cuando lo considere oportuno. Respecto de las inspecciones, las mismas se clasifican de dos formas:

- Las necesarias de carácter previo al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento que son las encargadas de precautelar la seguridad física y sanitaria de los ciudadanos, y el medio ambiente; y
- Las de carácter posterior que tienen como finalidad la verificación de los datos contenidos en la declaración jurada o la inspección por denuncia de parte interesada o cuando el Municipio lo considere oportuno.

De la misma forma, se identificaron dos tipos de actividades económicas:

- Aquellas que por las características de sus establecimientos y/o propias de las mismas operaciones que desarrollan pudieran eventualmente implicar un cierto riesgo para los ciudadanos o usuarios (Alimentos y Bebidas Alcohólicas, Juegos Electrónicos y Actividades Industriales); y
- Las que según las operaciones que desarrollan, no implican riesgos para los ciudadanos o usuarios (Actividades Económicas en General).

Dada esta clasificación, solo las primeras son sometidas a inspección municipal “previa” a la emisión de la Licencia de Funcionamiento, independientemente a otras inspecciones previas de organismos externos que el municipio solicite como requisito a ser presentado para el otorgamiento de la misma.

No obstante lo anterior, todas las actividades, incluidas las actividades económicas en general, podrán ser inspeccionadas de oficio o por denuncia de parte interesada, con posterioridad al otorgamiento de la licencia de funcionamiento con fines de fiscalización de lo expresado en la declaración jurada del interesado o para controlar que se mantienen las condiciones requeridas de seguridad para estas actividades a lo largo del tiempo. En caso de encontrarse discrepancias con

lo declarado o con lo normado, el municipio siempre contará con las herramientas legales necesarias para la aplicación de sanciones que correspondan al caso.

Las unidades encargadas de las inspecciones previas cuentan con un cuerpo de inspectores capacitados para realizar las inspecciones necesarias a los establecimientos y a partir del Formulario Único de Inspección emitir su informe sobre la viabilidad del local para el desarrollo de la actividad prevista.

- g) **Creación de formularios únicos.** A través de la creación de Formularios Únicos se simplifica la gestión del municipio ya que se concentra la información que anteriormente estaba dispersa en múltiples formularios y documentos que el solicitante debía presentar. De esta forma con la propuesta, se ponen en práctica el Formulario Único de Licencias de Funcionamiento (FULF), y para aquellas actividades que requieran una inspección previa el Formulario Único de Inspección (FUI).
- h) **Creación de normativa.** La propuesta de simplificación se formaliza a partir de la generación de una nueva normativa (Resolución Municipal) necesaria para enmarcar y dar sustento legal al nuevo procedimiento y al funcionamiento de la Ventanilla Única, como órgano dependiente de la Dirección de Recaudaciones.
- i) **Manual de procedimientos.** Además el municipio cuenta con un Manual de Procedimientos que especifica, con claridad, el proceso del trámite de otorgamiento de licencias.
- j) **Guía del usuario.** La Guía se ofrece a los ciudadanos interesados en establecer un negocio, de modo que oriente la acción de los interesados ante el gobierno municipal.

4. La propuesta

La propuesta de simplificación ejecutada en el Gobierno Municipal de La Paz tuvo como propósito central promover la mayor formalización de las empresas, por medio de un flujo del trámite para el registro y funcionamiento de las empresas más expedito y transparente. Ello pretendió además, reducir el costo del trámite para el empresario y para el Municipio, comprimir las tareas administrativas, reorganizar las funciones del personal, mejorar la atención al público y reducir sustancialmente el tiempo de espera.

Como resultado del proceso construido con el Gobierno Municipal de La Paz y considerando los ejes estratégicos de simplificación se esperaba alcanzar los siguientes resultados:

A. Proceso de registro de empresas más simple

El proceso de otorgamiento de la Licencia de funcionamiento en el Municipio de La Paz se caracterizaba por tener un total de 46,6 pasos en promedio, incluyendo los trámites para la obtención del PMC. La propuesta de simplificación reduce el proceso a tan solo 13,4 pasos, reduciendo en 33,2 su número y mostrando una reducción del 71,2%.

B. Disminución de los plazos que requiere el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento.

La simplificación de los procedimientos internos, eliminación de duplicidades de tareas y controles más eficientes y oportunos permitirán el ahorro de tiempos y costos. Se espera que con la propuesta, el tiempo de espera del trámite se reduzca de 17,44 días promedio a tan solo medio día, mostrando un 97,1% de reducción.

C. Disminución de los requerimientos solicitados

Con la simplificación que se plantea se eliminan nueve de los requisitos innecesarios y evitando duplicidades se logra una drástica disminución (50% en promedio) en el volumen de requisitos que el interesado debía presentar al municipio.

D. Disminución de la cantidad de veces que el interesado debe presentarse en el municipio.

La unificación de trámites sumada a un efectivo control de los requisitos al momento de ser presentados en la ventanilla especializada, evita que el usuario deba regresar para completar información deficiente o errónea. Con la propuesta se espera que la persona deba concurrir dos veces (en vez de seis veces como es en la actualidad en promedio) como máximo en el caso de Actividades Económicas en General y tres veces como máximo para Alimentos y Bebidas Alcohólicas y Juegos Electrónicos y Juegos en Red, ya que por tratarse de actividades que requieren de una inspección previa de sus establecimientos tienen un plazo ligeramente más largo entre el inicio y el otorgamiento de la licencia.

E. Mayor eficiencia en las inspectorías encargadas de precautelar la seguridad física y sanitaria de los ciudadanos.

Dados los recursos escasos con que cuenta el municipio, se busca una mayor concentración de los inspectores disponibles en aquellas inspectorías que son prioritarias, mejorando de esta forma la productividad de dichos recursos.

F. Mejora en la atención al público.

Al disponer el municipio de una Ventanilla Especializada en la atención de trámites de otorgamiento de Licencias de Funcionamiento se permitirá una notable mejora en la atención al público, ya que se producirá una especialización del personal a cargo de recibir estos trámites.

G. Disminución del costo del trámite.

La disminución de los costos del trámite se producirá tanto para el municipio mediante la mejora en la productividad de sus recursos, como para el usuario quien tendrá su licencia en un plazo menor, debiendo presentar menos requisitos y requiriéndole menos tiempo gestionar el trámite. No obstante ello, conviene tomar en consideración que respecto de los costos explícitos para el Contribuyente no existe ninguna variación en razón de que el proyecto consideró el pago de las tasas vigentes al momento de la reforma.

F. Aumento en la cantidad de empresas que formalizan su actividad.

Se prevé que la simplificación del trámite que se deduce de los puntos anteriores, genere una disminución de las empresas que opten por permanecer en la informalidad.

El Cuadro 12 muestra de manera resumida los resultados esperados del proceso. Como se puede observar, en promedio se espera que para todas las Licencias de Funcionamiento el número de pasos se reduzca de manera significativa en 33,2 pasos, mostrando una reducción del 71,2%. No obstante ello, la reducción en el tiempo de espera del trámite promedio es de 16,78 días (sobre el promedio anterior de 17,44 días), mostrando una reducción del 96,2% en promedio. En efecto, el tiempo promedio será de medio día para la emisión de cualquier tipo de Licencia de Funcionamiento en vez de los 17,44 días que deben ser invertidos antes de la reforma.

Para el caso de las Licencias de Funcionamiento para Actividades Económicas en General que representan el 80% de las Licencias inscritas en el Municipio, la reducción en el número de pasos es de 34 (75,5% de reducción), reduciéndose el tiempo de espera desde 12,94 días a tan solo treinta minutos y dando como resultado una reducción del 99,5%.

CUADRO 12
LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO: RESUMEN DE PASOS DEL TRÁMITE Y DURACIÓN

Criterio	Actividad Económica General	Expendio de Alimentos y Bebidas	Servicio de Juegos Electrónicos	Promedios Ponderados (3)
I. PROCESO ANTERIOR				
1. Pasos				
PMC	12	12	12	12
Licencia	33	38	50	34,6
Total	45	50	62	46,6
2. Tiempo (días)				
PMC	0,16	0,16	0,16	0,16
Licencia	12,78	32,74	42,99	17,28
Total	12,94	32,90	43,15	17,44
II. PROCESO SIMPLIFICADO				
1. Pasos	11	23	23	13,4
2. Tiempo	0,06 (1)	3	3	0,648 (2)
III. REDUCCIÓN				
1. Pasos	34 (75,5%)	27 (54%)	39 (61,9)	33,2 (71,2%)
2. Tiempo	12,88 (99,5%)	29,90 (90,9%)	40,15 (93%)	16,78 (96,2%)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

(1) Sobre una jornada de ocho horas representa tan solo 30 minutos.

(2) Sobre una jornada de ocho horas representa cinco horas en promedio

(3) Considerando una composición promedio de 80% de Licencias de Funcionamiento para Actividades Económicas en General, 15% para establecimientos de expendio de Alimentos y Bebidas y 5% para locales de Juegos Electrónicos.

5. El funcionamiento de la ventanilla única ³¹

El cinco de mayo de 2003 inició el funcionamiento de la Ventanilla Única para la atención de trámites de Licencias de Funcionamiento para actividades económicas (comerciales, de servicios, industriales y actividades económicas en general) en el Gobierno Municipal de La Paz. La implementación de la propuesta fue aprobada mediante Resolución Municipal 119/03.

A partir de los monitoreos realizados se pueden destacar los siguientes hechos relevantes:

- Se encuentra en funcionamiento la Ventanilla Especializada para el Registro de Empresas.
- Existe un procedimiento integrado para el trámite del Padrón Municipal de Contribuyentes (PMC) y para las Licencias de Funcionamiento.
- Se utiliza el Expediente Único.
- Se utiliza el Formulario Único de Solicitud (FULF) y el Formulario Único de Inspección (FUI), con características de declaración jurada.
- Existe un marco legal y reglamentario que evita discrecionalidades.
- Existe un Manual de Procedimientos utilizado por los funcionarios en el proceso del trámite de registro de empresas.
- Existe un software especializado que permite efectuar auto consultas a través del sitio Web de la Alcaldía (www.ci-lapaz.gov.bo). El solicitante debe incorporar su número de trámite y contraseña para determinar el estado del trámite.
- Se generó una reducción de 33 pasos en promedio, en el procedimiento. (de 43 a 13; 71,2% de reducción).
- Reducción de visitas del empresario (de seis a dos en promedio, 67% de reducción).
- Se han eliminado efectivamente nueve requisitos (50% de reducción).

Respecto a la reducción del tiempo de espera, los resultados emanados del Monitoreo reflejan que el tiempo promedio de espera se ha reducido a tan solo tres horas, mostrando incluso un mejor resultado que el esperado en la propuesta (cuatro horas, para una mejora equivalente al 25% respecto de la meta esperada). Para el caso de las actividades económicas en general, que han representado el 73% de los casos recibidos, el tiempo efectivo del trámite en la Ventanilla Única se efectúa en 18 minutos, mostrando también un mejor resultado que el esperado en la propuesta (30 minutos, para una mejora equivalente al 40% respecto de la meta esperada).

No obstante ello, en el caso del trámite específico de las Licencias de Funcionamiento para actividades dedicadas al expendio de Alimentos y Bebidas, el tiempo de espera es de cuatro días (en vez de tres días como se anota en la propuesta). Para el caso de los establecimientos con servicios de juegos electrónicos, el tiempo de espera es igual al definido en la propuesta (tres días efectivo contra tres en la propuesta). En este caso y con base en las entrevistas calificadas realizadas durante el monitoreo, se detectaron algunos problemas relativos a la coordinación entre los departamentos involucrados, así como la falta de equipo de soporte.

³¹ El análisis del proyecto en esta parte se realiza tomando en consideración los dos Monitoreos realizados por FUNDES Internacional en el Gobierno Municipal de La Paz. Véase: a) Proyecto de Simplificación de Trámites para el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento en el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP). “Primer Informe de Monitoreo”. FUNDES Internacional. Mayo de 2003; b) Proyecto de Simplificación de Trámites para el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento en el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP). “Segundo Informe de Monitoreo”. FUNDES Internacional. Septiembre de 2003.

Desde la fecha de apertura de la Ventanilla Única a la fecha de realización del Primer Monitoreo, se experimentó un incremento sostenido en la demanda de servicios por el trámite de Licencias de Funcionamiento de 20 casos por día que se realizaban con el proceso anterior, a 60 casos diarios que se procesan con el nuevo sistema. El número de casos atendidos se ha triplicado con el nuevo procedimiento simplificado. No obstante ello, la demanda por servicios de la Ventanilla se ha estabilizado a partir del segundo Monitoreo.

Durante el segundo Monitoreo efectuado a finales de Agosto de 2003, los tiempos de espera para el trámite de la Licencia de Funcionamiento para Actividades Económicas en General (sin inspección previa) se ubicaron en 26 minutos, todavía por debajo del tiempo previsto en la Propuesta (30 minutos), pero por encima de las mejores mediciones encontradas durante el primer Monitoreo (18 minutos). No obstante ello (véase Cuadro 13), el tiempo previsto para los procedimientos con inspección previa (alimentos, bebidas y juegos electrónicos y juegos en red) mejoraron a solo dos días, mientras que en la propuesta se definía en tres días. Con base en ello, el tiempo promedio previsto en la Propuesta (cinco horas para todos los casos), ha evolucionado satisfactoriamente en un rango de seis horas (primer monitoreo) a menos de cuatro horas (segundo monitoreo).

CUADRO 13
RESULTADOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA VENTANILLA ÚNICA

criterio	Actividad Económica en General	Expendio de Alimentos y Bebidas	Servicio de Juegos Electrónicos	Promedios Ponderados (7)
I. Procesos Originales				
1. Pasos				
PMC	12	12	12	12
Licencia	33	38	50	34,6
Total	45	50	62	46,6
2. Tiempo (días)				
PMC	0,16	0,16	0,16	0,16
Licencia	12,78	32,74	42,99	17,28
Total	12,94	32,90	43,15	17,44
II. Procesos Simplificados				
1. Pasos				
	11	23	23	13,4
2. Tiempo				
	0,06 (1)	3	3	0,648 (2)
III. Reducción				
1. Pasos				
	34 (75,5%)	27 (54%)	39 (62,9%)	33,2 (71,2%)
2. Tiempo				
	12,88 (99,5%)	29,90 (90,9%)	40,15 (93%)	16,78 (96,2%)
IV. Primer Monitoreo				
1. Pasos				
	11	23	23	13,4
2. Tiempo				
	0,04 (3)	4	3	0,782 (4)
V. Segundo Monitoreo				
1. Pasos				
	14	26	26	16,4
2. Tiempo				
	0,05 (5)	2	2	0,44 (6)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

(1) Sobre una jornada laboral de 8 horas representan tan solo 30 minutos.

(2) Sobre una jornada laboral de 8 horas representa 5 horas en promedio.

(3) Sobre una jornada laboral de 8 horas representa menos de 20 minutos.

(4) Sobre una jornada laboral de 8 horas, representa en promedio 6 horas.

(5) Sobre una jornada laboral de 8 horas, representa en promedio 26 minutos.

(6) Sobre una jornada laboral de 8 horas, representa en promedio menos de 4 horas.

(7) Considerando una composición promedio de 80% de LF para actividades económicas en general, 15% para expendio de alimentos y bebidas y 5% para locales con Juegos Electrónicos.

En el primer monitoreo se encontró una disminución del 67% con respecto a lo propuesto (de 30 minutos a 20 minutos) y en el segundo monitoreo se da un leve aumento de 20 minutos a 26 minutos. Este aumento en el tiempo de espera sucede por dos motivos básicos: a) la implementación por parte de los funcionarios de un subproceso para la impresión de la Licencia (que antes no existía) y que tiene una duración promedio de tres minutos; y b) a problemas de logísticos en la Ventanilla, donde se ha determinado que varios de los solicitantes solo se presentan a buscar información sobre el trámite (y no a realizar el trámite), proceso que tarda también tres minutos adicionales. No obstante ello, como ya se ha señalado, el proceso sigue ocurriendo con un nivel de eficiencia que sigue superando el tiempo de espera definido en la Propuesta (30 minutos).

Durante el Segundo Monitoreo, la cantidad de pasos promedio se ve incrementada debido al subproceso para la entrega de la Licencia de Funcionamiento a los Contribuyentes. En la actualidad se ha reformado el proceso, para eliminar los pasos incrementados observados durante el Segundo Monitoreo.

6. Valor agregado generado por el proyecto a nivel nacional

En el ámbito externo al Municipio y gracias al desarrollo metodológico y trabajo realizado, las instituciones participantes pudieron observar de manera clara y puntual, trámites existentes a escala nacional que impedían una mayor simplificación en el ámbito del Municipio. De ese modo, la Unidad de Productividad y Competitividad del Ministerio de Desarrollo Económico, participante en el Consejo Asesor del proyecto, reconoció la urgencia de solucionar esos problemas, tomando la iniciativa de diseñar un proyecto de soluciones a la normativa nacional, con la contratación de consultores jurídicos especializados en los diferentes temas.

Por otra parte, la misma administración municipal ha reconocido incongruencias e inconsistencias en trámites similares que efectúan otras instituciones del sector público que de alguna manera afectan la celeridad y eficacia del mismo trámite en el Municipio. En ese sentido, se pretende efectuar convenios de cooperación interinstitucional que permitan avanzar hacia una mayor simplificación, con la debida coordinación interinstitucional.

Una vez ejecutada la propuesta de simplificación de trámites mediante Resolución Municipal, es muy importante que a instancia del Gobierno Municipal se establezcan contactos con las instituciones encargadas de emitir certificaciones externas sobre diferentes aspectos del funcionamiento de los establecimientos (como contaminación acústica e instalaciones de gas y electricidad). En lo fundamental se trataría de elaborar convenios que le permitan a la Alcaldía determinar, en resguardo de la comunidad, términos económicos sobre el costo de las certificaciones, las normas mínimas de seguridad a ser consideradas por las entidades certificadoras y el contenido de las mismas, así como los temas de responsabilidad asumida por la emisión de los certificados.

En el ámbito nacional, el Gobierno Municipal ha impulsado reformas a la normativa nacional, para permitir una mayor simplificación, transparencia y efectividad de la acción del sector público, en cooperación con el Ministerio de Desarrollo Económico y otras instancias. Para ello, resultan relevantes los esfuerzos que deben realizarse para conectar el proceso y la exigencia de trámites y requisitos a nivel local (municipal) con el nivel nacional, para permitir la operación exitosa de una Ventanilla Única de Trámites para el registro y funcionamiento de empresas a nivel de la República.

En el plano de los requisitos externos exigidos al Municipio, merecen destacarse las certificaciones externas referentes a contaminación acústica (emitidas por el Instituto Nacional de

Seguridad Ocupacional); instalaciones de gas LPG e instalaciones eléctricas, en las que es interés del Gobierno Municipal, tutelar que las normas bajo las cuales se otorgan esas certificaciones protejan efectivamente los derechos de los ciudadanos; además se debe hacer seguimiento al trámite para que su emisión sea expedita en beneficio de la gestión total que el empresario debe realizar.

En el caso de las regulaciones referentes a actividades económicas relacionadas con la prestación de servicios de Juegos Electrónicos y Juegos en Red; Alimentos y Bebidas Alcohólicas, y actividades industriales, se detectaron algunas duplicidades entre las regulaciones municipales y las de la Prefectura, que sugieren establecer una relación de coordinación para armonizar, delimitar y precisar competencias claras entre esas instituciones.

7. El “Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales”

En el mismo ámbito externo al Municipio y en función del desarrollo del proyecto, conviene agregar el interés manifiesto expresamente por el Ministerio de Desarrollo Económico en desarrollar programas similares de simplificación de trámites en otros municipios bolivianos hasta llegar incluso a un proceso masivo de simplificación nacional, mediante un Acuerdo Boliviano de Competitividad Municipal. Con ese interés y por invitación de ese ministerio, FUNDES ha participado en jornadas de trabajo con representantes de varios municipios bolivianos, para exponer la aplicación metodológica y el trabajo realizado. Los municipios indicados han expresado su interés de ejecutar programas de simplificación similares, y actualmente se ejecutan proyectos similares en los gobiernos municipales de El Alto, Santa Cruz, Cochabamba, Montero, Trinidad y Tarija.

En cuanto a la sensibilización para la mejora regulatoria en otros municipios bolivianos, el papel que puede jugar la experiencia del proceso del Municipio de La Paz, es determinante para apoyar un proceso masivo, impulsado por el Ministerio de Desarrollo Económico por medio del Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales³² (PNSTM), que reconoce expresamente la experiencia previa del Gobierno Municipal de La Paz y plantea una estrategia mucho más ambiciosa, que descansa en el “Programa de Reforma Institucional: Segunda Fase”³³

Es importante agregar que FUNDES Internacional es parte del Consejo Asesor Nacional de Simplificación de Trámites Municipales, cuya instancia se crea a partir de la emisión del PNSTM.

8. Resultados observados

En función de la experiencia acumulada, debe destacarse que los tiempos de espera para el trámite de la Licencia de Funcionamiento para Actividades Económicas en General (sin inspección previa) se han ubicado entre 18 y 26 minutos, todavía por debajo del tiempo previsto en la Propuesta (30 minutos). El tiempo para los procedimientos con inspección previa (alimentos, bebidas y juegos electrónicos y juegos en red) ha evolucionado satisfactoriamente en un rango de seis horas (primer monitoreo) a menos de cuatro horas (segundo monitoreo).

En los aspectos restantes de la reforma, los monitoreos han reflejado un muy buen funcionamiento de la Propuesta implementada (Recuadro 1)

³² Ministerio de Desarrollo Económico. Unidad de Productividad y Competitividad. “Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales”. La Paz, Bolivia. Julio de 2003.

³³ Vicepresidencia de la República. “Un Estado al servicio de los ciudadanos a través de la simplificación de trámites”. Programa de Reforma Institucional: Segunda Fase. La Paz, Bolivia. Enero de 2003.

RECUADRO 1

LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ, BOLIVIA

El trabajo desarrollado en el municipio reveló que el trámite para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento para actividades económicas en general, se componía de 46 pasos que incluían 13 pasos para el otorgamiento del Padrón Municipal de Contribuyentes (PMC) y 33 pasos para el otorgamiento de la licencia, que tiene como requisito previo la obtención del PMC.

En el caso de las Licencias de Funcionamiento para actividades dedicadas al expendio de alimentos y bebidas, el trámite total constaba de 50 pasos, 12 de los cuales correspondían a la obtención de PMC y los restantes 38 a la licencia, una vez obtenido el PMC. Para el caso de las actividades relacionadas a juegos electrónicos, el trámite total incluía 62 pasos, de los cuales 12 correspondían al PMC y 50 a la Licencia de Funcionamiento.

El tiempo de espera para la obtención de la Licencia de Funcionamiento era de 13 días para el caso de actividades económicas en general; 33 para el caso de actividades de expendio de alimentos y bebidas y 43 para los establecimientos de juegos electrónicos. En promedio la duración para la obtención de la Licencia de Funcionamiento era de 17 días hábiles.

En general, la aplicación y puesta en marcha de la propuesta de simplificación efectuada a través de la Resolución Municipal No. 119/03 del dos de mayo de 2003, ha permitido la reducción del número de visitas del empresario de seis a dos (67% de reducción); la eliminación de nueve requisitos (50% de reducción); la reducción de 33 pasos en el trámite (de 46 a 13, lo cual significa una reducción del 71%); y la reducción del tiempo de espera de 17 días promedio a cuatro horas (97% de reducción). Para el 84% de actividades económicas, los empresarios pueden realizar el trámite de la Licencia en 30 minutos y 48 horas para actividades de expendio de alimentos de bebidas y juegos electrónicos.

A partir del cinco de mayo –fecha en la que se inicia el proyecto– al 31 de Julio (62 días hábiles), se han procesado 1073 solicitudes de licencias de funcionamiento para actividades económicas, de las cuales el 90% ha sido aprobada con la extensión de la Licencia de Funcionamiento correspondiente.

De ese total el 84 % corresponde a actividades económicas en general, 14% a establecimientos de expendio de alimentos y bebidas y dos % a juegos electrónicos.

Dichas cifras establecen la recepción de un promedio de 17 solicitudes/día y 16 aprobaciones/día, cifras que comparadas con estadísticas de los últimos tres años, reflejan un incremento de 70%.

Si bien los ingresos financieros por concepto patentes de funcionamiento, representan solo el 5% del total, con la puesta en marcha de este proyecto ese rubro, ha tenido un incremento de por lo menos un 25%.

Fuente: Documento presentado por el Dr. Juan del Granado, Alcalde Municipal de La Paz, al VI FORO DE LA MICROEMPRESA DEL BID, celebrado en Ciudad de Guatemala en Septiembre de 2003.

Desde el punto de vista del aporte al proceso de mejora en el sistema nacional de trámites para el registro de empresas, el proceso de La Paz ha tenido un impacto muy favorable.

En efecto, siguiendo la metodología asumida por el Banco Mundial,³⁴ cuando valoramos el proceso de reforma del Gobierno Municipal de La Paz, se observa como esa reforma ha

³⁴ World Bank Group (The International Finance Corporation) and Oxford University Press. “Doing Business in 2004: Understanding Regulation”. Washington D.C. USA. Enero de 2004.

permitido (Cuadro 14) la reducción del tiempo de espera en el Municipio de 17,4 días a tan solo medio día, permitiendo una reducción del 96,9% en el tiempo de espera total. Sin embargo, es importante destacar que esa reforma en el ámbito municipal, permite que para las actividades económicas que ahí se registran deban invertir un 24% menos en tiempo total en el trámite del registro de su empresa a nivel nacional, pues solo con esa reforma ahora invierten 56 días (a nivel nacional) en vez de 73,4 días como era antes del proceso de reforma en ese Gobierno Municipal.

Este análisis refleja también, la necesidad de emprender procesos de reforma administrativa mucho más profunda, en el registro de empresas de FUNDEMPRESA (registrados con 18 días de duración en la metodología del Banco Mundial) y en el proceso de registro ante la Caja Nacional de Salud (21 días de registro en tiempo de espera).

CUADRO 14
LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ:
SU APOORTE EN EL PROCESO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

Procedimiento (2003)	Proc.	Antes de FUNDES (2003)		Después de FUNDES (2004)	
		Duración (días)	US\$ Costo	Duración (días)	US\$ Costo
Verificación de nombre en Registro de Comercio (FUNDEMPRESA)	1	1	0	1	0
Acta de constitución de sociedad	2	1	1 087,86	1	1 087,86
Protocolización del acta	3	1	111,57	1	111,57
Publicación del acta	4	2	34,86	2	34,86
Preparación del Balance General de apertura de la empresa	5	1	50	1	50
Registro en Colegio de Contadores	6	1	100	1	100
Obtención de Número de Identificación Tributaria	7	1	0	1	0
Abogado prepara petición de registro de comercio	8	1	0	1	0
Obtención de Padrón Municipal	9	0,16	83,79	0	0
Licencia de Funcionamiento Municipal	10	17,28	174,72	0,5 (97%)	174,72 (-32%)
Deposito de capital	11	1	0	1	0
Registro en FUNDEMPRESA	12	18	80	18	80
Registro en Cámara de Comercio	13	1	20,92	1	20,92
Registro en Caja Nacional de Salud	14	21	0	21	0
Evidencia de depósito	15	1	0	1	0
Registro en INFOCAL	16	1	0	1	0
Registro en Ministerio de Trabajo	17	2	0	2	0
Registro en sistema de pensiones, Futuro	18	1	0	1	0
Registro en sistema de pensiones, Previsión	19	1	0	1	0
Totales:	19	73,4	\$1 743,72	56,5 (-24%)	\$1 659,83 (4%)

Fuente: Elaboración propia con base en DOING BUSINESS DATABASE 2003. The International Finance Corporation. The Word Bank Group. "Doing Business in 2004: Understanding Regulation". 2004

9. Consideraciones finales

En agosto 2004 concluyó el proyecto de La Paz. A ese momento, se habían realizado dos monitoreos para valorar el grado de ajuste (o de desajuste) de la propuesta implementada el pasado cinco de Mayo de 2003, con el propósito de proponer acciones correctivas, si éstas con necesarias. De la observación de los dos Monitoreos realizados, se han comprobado los siguientes hechos relevantes:

- a) Se encuentra en funcionamiento la Ventanilla Especializada para el Registro de Empresas;
- b) Existe un procedimiento integrado para el trámite del Padrón Municipal de Contribuyentes (PMC) y para las Licencias de Funcionamiento;
- c) Se utiliza el Expediente Único;
- d) Se utiliza el Formulario Único de Solicitud (FULF) y el Formulario Único de Inspección (FUI), con características de declaración jurada;
- e) Existe un marco legal y reglamentario que evita discrecionalidades;
- f) Existe un Manual de Procedimientos utilizado por los funcionarios en el proceso del trámite de registro de empresas, construido como parte del proceso de simplificación;
- g) Existe un software especializado que permite efectuar auto consultas a través del sitio Web de la Alcaldía (www.ci-lapaz.gov.bo), para lo cual el solicitante debe incorporar su número de trámite y contraseña para determinar el estado del trámite
- h) Se generó una reducción de 33 pasos en promedio, en el procedimiento. (de 43 a 13; 71,2% de reducción);
- i) Reducción de visitas del empresario (de seis a dos en promedio, 67% de reducción); y
- j) Se han eliminado efectivamente nueve requisitos (50% de reducción).

Respecto a la reducción del tiempo de espera, los resultados emanados de los Monitoreos reflejan que el tiempo promedio de espera para cualquier tipo de Licencia de Funcionamiento se ha mantenido en un promedio de 535 horas, mostrando un resultado efectivo igual que en la propuesta de simplificación. Para el caso de las actividades económicas en general, que representan la mayoría de los casos, el tiempo efectivo del trámite en la Ventanilla Única se efectúa entre 18 y 26 minutos, mostrando un mejor resultado que el esperado en la propuesta (30 minutos).

En el caso del trámite específico de las Licencias de Funcionamiento para actividades dedicadas al expendio de Alimentos y Bebidas, y para los establecimientos con servicios de juegos electrónicos, el tiempo de espera es de tres días en promedio (al igual que como se anota en la propuesta). En este caso y con base en las entrevistas calificadas realizadas durante el monitoreo, se detectaron algunos problemas relativos a la coordinación entre los departamentos involucrados, así como la falta de equipo de soporte.

³⁵ Este resultado se obtiene de a promediar el tiempo de espera efectivo registrado en el “e-tram” (sistema de registro de trámites) para las Licencias de Funcionamiento efectivamente otorgadas para cada una de las actividades económicas.

Según la información suministrada por la administración municipal, al inicio de la apertura de la Ventanilla Única, se ha experimentó un incremento desproporcionado en la demanda de servicios por el trámite de Licencias de Funcionamiento. No obstante ello, después de la fecha de apertura, la demanda se ha vuelto a estabilizar en alrededor de 20 casos tramitados por día.

Como producto de esos monitoreos, tres problemas fundamentales se han detectado. Por un lado, un exceso de demanda que sobrepasa la capacidad de la Ventanilla Única para atender las Licencias de Funcionamiento. En segundo término, un problema de eficiencia de la misma ventanilla (en el trámite de los expedientes de las Licencias en cualquier momento). Finalmente un problema de coordinación institucional relacionado con las oficinas encargadas de la inspección de los establecimientos y las dedicadas al proceso de la Licencia de funcionamiento.

Para los problemas detectados, se ha trabajado con el Gobierno Municipal en tres aspectos: a) mejorar el funcionamiento de la Ventanilla Única que permita una atención más ágil de los empresarios, con mayor eficiencia interna; b) el diseño de un programa de mejora sistemática (capacitación) para lograr más eficiencia en el servicio que ahora tiene la Ventanilla; y c) el diseño de talleres de sensibilización para mejorar la coordinación interna con la inspección.

Los principales logros del proyecto de Fundes en La Paz, señalados en el informe, están vinculados a:

- a) Haber alcanzado el apoyo institucional por parte de las principales autoridades municipales para llevar adelante el proceso de simplificación en el marco de un programa de mayor alcance del Municipio denominado “Modernización del Municipio de La Paz”.
- b) Reducir significativamente los tiempos de realización del trámite, costos asociados y documentos requeridos para las actividades alcanzadas por el proyecto. Incluyendo esto la no habilitación de empresas con carácter “provisorio”.
- c) Impulsar la creación de una nueva infraestructura física para la atención al público.
- d) Actuar como disparador de otras reformas significativas como la reorganización de las inspecciones.
- e) Lograr una continuidad del proceso y una mejora continua impulsada por los funcionarios municipales que se involucraron en el proyecto de Fundes.

Además de los elementos mencionados, es importante subrayar que, en el ámbito del Gobierno Municipal de La Paz, el desarrollo del proyecto de simplificación de trámites para el registro de empresas contribuyó a generar la inquietud en la administración municipal de ampliar los alcances del mismo a otras áreas municipales, con el propósito de ampliar la cobertura de la simplificación de trámites a otros procesos en catastro, recaudaciones y correspondencia, entre otros. Ello permitió que el Municipio emprendiera un proceso de simplificación integral en todas las áreas administrativas relacionadas con trámites de los ciudadanos.

En la aplicación metodológica de este proceso, la administración municipal ha reconocido el beneficio de utilizar la metodología de FUNDES Internacional para los procesos de simplificación de trámites en otras áreas, permitiendo una conclusión exitosa del proyecto de simplificación integral del Municipio.

V. Simplificación de trámites en la Municipalidad de San Carlos

Laura Cubillo Madrigal³⁶

1. Caracterización del Cantón de San Carlos

1.1. Generalidades de Costa Rica

Costa Rica está ubicada en Centro América, tiene una extensión territorial de 51.100 km² y una población de 3.810.179 habitantes. Limita al norte con Nicaragua, al sur con Panamá, al este con el Océano Atlántico y al oeste con el Océano Pacífico.

El territorio costarricense está dividido en siete provincias: San José (Capital de la República), Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. Cada una de ellas se encuentra dividida en cantones sumando un total de 81 cantones, teniendo cada uno su propia municipalidad.

1.2. La Provincia de Alajuela

La provincia de Alajuela, es la tercera en importancia territorial del país, con una extensión de 9.754 km²; presenta una población de alrededor de los setecientos dieciséis mil doscientos ochenta y seis habitantes.

La provincia de Alajuela posee límites territoriales al norte con el centroamericano país de Nicaragua. Además, colinda al este con la provincia de Heredia, al sur con la capital nacional; San José. Otro de sus límites se presenta al oeste con Guanacaste y al suroeste con la provincia de Puntarenas.

³⁶ Gestora, Programa de Simplificación de Trámites. FUNDES Internacional.

1.3. Caracterización del Cantón de San Carlos

A. Ubicación geográfica

En la provincia de Alajuela, el décimo cantón es San Carlos. Este territorio se constituye de trece distritos, dispuestos como Quesada, Florencia, Buenavista, Aguas Zarcas, Venecia, Pital, Fortuna, Tigra, Palmera, Venado, Cutris, Monterrey y Pocosol. Su ubicación territorial corresponde a la posición central y más extensa de la provincia.

El cantón de San Carlos limita al este con las poblaciones de Sarapiquí y Grecia, al oeste con Tilarán. También San Carlos posee límites geográficos al norte y al sur con la República de Nicaragua y con los cantones de Alfaro Ruiz y Valverde Vega, respectivamente. Además, colinda al nordeste nuevamente con Nicaragua y al suroeste con San Ramón.

El cantón cuenta con una extensión territorial de tres mil trescientos cuarenta y ocho kilómetros cuadrados aproximadamente. La cabecera del cantón es Ciudad Quesada, la cual se ubica a ciento cinco kilómetros de la capital.

En San Carlos centro, las temperaturas son de unos veinticuatro grados centígrados, debido a altitud de los terrenos la misma puede variar levemente. Este cantón se encuentra seiscientos cincuenta y seis metros sobre el nivel de mar.

B. Distribución Poblacional

El cantón Décimo posee una población de ciento veintisiete mil ciento cuarenta personas, con una distribución por sexo de sesenta y cuatro mil ochocientos tres hombres y sesenta y dos mil trescientos treinta y tres mujeres.

CUADRO 15
POBLACIÓN DEL CANTÓN DE SAN CARLOS DISTRIBUIDA POR GÉNERO, 2002

País Cantón	Población		
	Total	Hombres	Mujeres
Costa Rica	3 810 179	1 902 614	1 907 565
Cantón de San Carlos	127 140	64 803	62 337

Fuente: Sección de Investigación y Desarrollo, IFAM, 2002

C. Parque empresarial

El parque empresarial del Cantón de San Carlos, tal y como puede observarse en el cuadro siguiente, está constituido en su mayoría por actividades de tipo comercial; seguido de las actividades que requieren para su operación de licencias de patentes de licores, luego las orientadas a los servicios y por último aquellas que tienen un giro industrial. (ver cuadro 16)

La constitución del parque empresarial del cantón es de gran utilidad a la hora de definir la cobertura del Proyecto de Simplificación de Trámites; puesto que el proyecto centra su atención en aquellos trámites que tengan un mayor impacto en términos del parque empresarial de la localidad.

CUADRO 16
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE PATENTE EN EL CANTÓN DE SAN CARLOS

TIPO DE PATENTE	TOTALES	%
Comercial	3 362	82,34
Licores	364	8,91
Servicios	306	7,49
Industrial	51	1,25
Total	4 083	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recolectada en el diagnóstico

2. Antecedentes

En el año 2003 y con la finalidad de ejecutar el Proyecto Simplificación de Trámites en la Municipalidad de San Carlos, se firmó un convenio de cooperación entre FUNDES Internacional y la institución, producto de la iniciativa y gestión del señor Alcalde, con el objetivo claro de crear más y mejores oportunidades para los pequeños y medianos empresarios de la localidad que desearan iniciar sus actividades económicas en el marco de formalidad exigido en el país.

Este Proyecto fue financiado por de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos del Gobierno de Suiza (SECO).

El compromiso de las autoridades y funcionarios municipales ha permitido generar significativos avances en el tema de la simplificación en términos de modernización, mejora del servicio al cliente, transparencia, agilidad, eficiencia de trámites relacionados con la tramitación de las patentes comerciales y de licores y en general la creación de condiciones que hacen más sencillos, menos duraderos y costosos los procesos de inscripción de la empresas en la municipalidad del cantón.

Es pertinente destacar los esfuerzos que la municipalidad ha emprendido desde el momento en que se instaló la solución tendiente a ampliar los beneficios y la cobertura de las iniciativas desarrolladas para facilitar aún más los trámites para la inscripción de empresas en San Carlos.

La solución implementada en la Municipalidad de San Carlos está inspirada en las mejores prácticas internacionales en la materia. El objetivo central es disponer de procedimientos simplificados para el registro de empresas en la localidad, por medio de la ejecución de un proceso integral y simplificado, en las siguientes áreas estratégicas:

- Un solo punto de contacto (Ventanilla Especializada)
- Elaboración de un formulario único
- Definición de un solo juego de requisitos
- Unificación de trámites
- Disminución de plazos
- Reducción de pasos

3. Objetivos del Proyecto de Simplificación de Trámites

3.1. Objetivo General

Simplificar los trámites para la inscripción de empresas en San Carlos, por medio del establecimiento de un proceso integral y simplificado, que opere a través de una Ventanilla especializada.

3.2. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos del proyecto son:

- Reducir los tiempos y costos de oportunidad asociados;
- Facilitar a los empresarios el acceso a información integral respecto a los trámites que debe llevar a cabo en la municipalidad;
- Crear una Ventanilla Especializada que unifique e integre en un solo lugar los servicios necesarios para realizar los trámites de inscripción de empresas en San Carlos;
- Reducir la cantidad de requisitos solicitados y eliminar duplicidades;
- Mejorar los niveles de coordinación interna e interinstitucional
- Reducir el número de visitas del interesado a la institución y de la cantidad de traslados que deben realizar en ella para gestionar los trámites;
- Implementar círculos de calidad y procesos de Mejora Continua;
- Mejorar la calidad de la atención al público;
- Incrementar la cantidad de empresas que formalizan su actividad en el cantón.

4. Cobertura del Proyecto

El Proyecto de Simplificación de Trámites en la Municipalidad de San Carlos incluyó el análisis de los trámites que se relacionan con el registro y operación de las empresas en forma permanente y estable en la localidad; por lo que no se consideran los trámites de registro de actividades económicas temporales, que operen de manera móvil, en mercados municipales, en la vía pública o comercio ambulante.

Según los acuerdos tomados por la instancia municipal y FUNDES, el proyecto asume la *cobertura* de los siguientes procesos (ver cuadro 17).

5. Problemática

Con anterioridad a la ejecución del proyecto, en la Municipalidad de San Carlos para iniciar una nueva actividad económica de manera formal y dentro del marco de ley, un pequeño o mediano empresario debía realizar una serie de pasos tendientes a obtener la debida Patente Comercial o de Licores, según sea el caso.

Estos trámites resultaban muy complejos y demandaban demasiado tiempo, esfuerzo y dinero a los empresarios, sobre todo porque los mismos no estaban centralizados por lo que

resultaba necesario trasladarse varias veces a diferentes departamentos de la institución para gestionarlos de manera independiente, lo que significaba además de un largo período de espera por la resolución, la presentación de los mismos requisitos multiplicidad de veces.

CUADRO 17
TRÁMITES INTERVENIDOS: PROYECTO DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS

CÓDIGO	TRÁMITES CONEXOS
US-01	Certificado de Uso de Suelo
IO-01	Inspección para Patentes
PS -01	Recepción de documentos en la Plataforma de Servicios
NO- 01	Notificación
	PATENTES COMERCIALES
PC-01	Solicitud de Patente Comercial
PC-02	Traslado de Patente Comercial
PC-03	Traspaso de Patente Comercial
PC-04	Ampliación de Patente Comercial
PC-05	Cambio de Actividad de Patente Comercial
PC-06	Retiro de Patente Comercial
PC-07	Inactividad de Patente Comercial
PC-08	Renovación de Patente Comercial
	PATENTES DE LICORES
PL-01	Solicitud de Explotación de Patentes de Licores
PL-02	Traslado de Patente de Licores
PL-03	Traspaso de Patente de Licores
PL-04	Inactividad de Patentes de Licores
PL-05	Ampliación de Patentes de Licores

Fuente: Elaboración propia. Proyecto Simplificación de Trámites Municipales; FUNDES Internacional; 2005

En el cuadro 18 se detallan los indicadores de medición detectados en el Diagnóstico, correspondientes a los macro procesos de obtención de Patentes de Licores y Comerciales en la Municipalidad de San Carlos (se incluyen los datos de los trámites conexos).

El levantamiento de procedimientos efectuado en el Diagnóstico permitió identificar que la obtención de una licencia de funcionamiento comercial, tomando en consideración los trámites que el interesado tiene que realizar, tenía una duración de al menos 35 días hábiles, con la intervención de cuatro departamentos y el contribuyente debía realizar dos trámites separados (Uso de Suelo y el de Patentes propiamente dicho), al menos seis visitas a la institución y cumplir con 17 requisitos, presentar dos formularios y trasladarse alrededor de siete veces dentro de la institución.

En materia de licencias de licores el trámite duraban al menos 35 días hábiles; los contribuyentes debían presentar 21 requisitos (entre ellos el Uso de Suelo), dos formularios y deben realizar dos trámites separados (Uso de Suelo y el de Patentes propiamente dicho); además de realizar por lo menos ocho visitas a la municipalidad para realizar las gestiones correspondientes.

CUADRO 18
INDICADORES DE MEDICIÓN MACRO PROCESOS DE PATENTES COMERCIALES Y LICORES; ETAPA DE DIAGNÓSTICO MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS

INDICADOR	PATENTE COMERCIAL	PATENTE DE LICORES
Número de pasos	60	58
Número de visitas del interesado	6	8
Plazo mínimo de resolución	35 días	35 días
Cantidad de requisitos	17	21
Departamentos involucrados	4	4
Número de trámites separados que realiza el interesado	2	2
Formularios que deben aportarse	2	2
Traslados del interesado dentro de la institución	7	7

Fuente: Elaboración propia; Proyecto Simplificación de Trámites Municipales; FUNDES Internacional; 2004

El Diagnóstico elaborado consistió en fotografiar la situación actual de los trámites incluidos en la cobertura del proyecto mediante una metodología de trabajo fundamentada en la realización de una investigación cualitativa por medio de entrevistas estructuradas, revisión y análisis documental, observación participante y talleres de trabajo con funcionarios responsables de los procesos.

6. Solución: Ventanilla Especializada

En el mes de septiembre del 2004, el señor Alcalde de la Municipalidad de San Carlos, inauguró una Ventanilla Especializada en dar atención a los trámites de inscripción de empresas con la que se rompió con un procedimiento que hasta el momento había sido complejo y costoso para los ciudadanos.

En ésta Ventanilla se concentran en un solo punto de contacto y en un único trámite integrado los siguientes trámites, que con anterioridad debían realizarse por separado en diferentes departamentos municipales: la gestión del “Certificado de Uso de Suelo”, el proceso de inspección del establecimiento y el trámite propio de emisión de la Licencia de Funcionamiento.

La Ventanilla Especializada de la Municipalidad de San Carlos reúne los principios básicos que recogen las mejores prácticas internacionales en la materia; Esta solución, va más allá del concepto de Ventanilla Única. Ahora, la Municipalidad de San Carlos ofrece una atención especializada al pequeño empresario en todas ventanillas que conforman la Plataforma de Servicios. En vez de una sola ventanilla, se dispone de una batería de servicios, con personal especializado y capacitado para tales propósitos.

En virtud de que la reingeniería de procesos ha sido desarrollada de forma incluyente y participativa, la solución presentada es de pleno conocimiento de las autoridades municipales, los jefes de las unidades involucradas en el proyecto y los funcionarios dueños de los procesos.

A partir de la instalación de la solución se cuenta además en la institución con un solo proceso integrado, en vez de tres separados, un solo punto de contacto del empresario con la institución, un único procedimiento más sencillo y de menor duración, un solo formulario y un único juego de requisitos.

La reingeniería de procesos efectuada hace posible el disponer de un procedimiento más corto que puede realizarse en tan solo un día, cuando se requiere inspección. En los demás casos se otorga la Licencia en 15 minutos. En términos más prácticos, podemos señalar que la solución de simplificación exige un 67% menos de visitas del empresario a la municipalidad (dos en vez de seis), una reducción del 46% en el número de requisitos a presentar (siete en vez de 13), una reducción de 67% en el número de pasos del proceso (de 60 a 20) y una disminución del 97 % en el tiempo total de duración del trámite (de 35 días a un día).

Un tema que merece especial consideración es la mejora introducida en la Plataforma de Servicios, a la cual se ha agregado un Módulo de Información. Nuestra experiencia nos ha enseñado que las filas o colas que se presentan en las ventanillas de atención son excesivas porque atienden tres situaciones: ciudadanos que realizan un trámite y presentan todos los requisitos y formularios; ciudadanos que saben que tienen que hacer el trámite y se presentan a solicitar los requisitos y los ciudadanos que solicitan información sobre qué deben hacer. En general, de la experiencia se rescata que de cada 10 ciudadanos que se encuentran haciendo fila, siete no deberían estar haciendo la fila pues sus requerimientos de información deben ser suplidos en otra fuente de contacto. El Módulo de Información que se agrega a la plataforma viene a resolver estos problemas.

Resumiendo, la solución que se implementó en la Municipalidad de San Carlos presenta entre otras, las siguientes ventajas: un solo punto de contacto del empresario con el municipio; un solo proceso integrado; atención especializada del empresario en la Plataforma de Servicios; eliminación de formalidades y requisitos innecesarios y costosos; un expediente único para el empresario; plazos máximos para resolver; descentralización en la toma de decisiones; divulgación de requisitos y procedimientos; aplicación del principio de calificación única; manual de procedimientos; aplicación de monitoreos de seguimiento y evaluación y procesos efectivos de mejora continua.

Se eliminaron además todas las inspecciones innecesarias que antes se realizaban previamente en todos los casos, justamente por no confiar en el ciudadano. Ahora solamente se realizan las inspecciones previas para autorizar el funcionamiento de aquellas actividades que pongan en riesgo la salud y seguridad de los ciudadanos, las que sean necesarias para proteger los derechos de los niños y los adolescentes, las personas discapacitadas y para proteger el medio ambiente. En todos los demás casos se aplica el principio de buena fe; sin embargo el Gobierno Municipal detenta la facultad de inspeccionar los establecimientos cuando lo considere oportuno (o por denuncia) y aplicará las sanciones que correspondan cuando se detecte mala fe, o incumplimiento de los deberes.

La Municipalidad de San Carlos tiene actualmente procesos más eficientes, muchos pasos y requisitos innecesarios eliminados, menores tiempos de espera y menores costos; además cuenta con una Comisión de Mejora Continua y Monitoreo, integrada por funcionarios municipales capacitados en el tema que velan por el cumplimiento de los estándares previstos para ésta solución y que además se encargan de incorporar los cambios que resulten necesarios para implementar oportunidades de mejora de forma efectiva y en el momento que corresponde.

En el tema del monitoreo se introdujo en la institución un sistema informático de seguimiento de los trámites mediante una bitácora electrónica que arroja información confiable respecto a la ubicación exacta de los expedientes dentro de la institución y la duración total del trámite, a manera de efectuar un control debido que garantice el cumplimiento de los plazos máximos estipulados.

Se ha puesto además al servicio de los empresarios, en el sitio Web de la Municipalidad, toda la información referente a los trámites que ahora el empresario puede realizar de manera ágil

y eficiente. En ella podrán encontrar el formulario único necesario para el trámite integrado, los requisitos y la Guía del Usuario que contiene consejos útiles para la gestión efectiva del mismo.

7. Resultados alcanzados

La solución de simplificación de trámites de la Municipalidad de San Carlos, puesta en marcha a partir del año 2004, ha sido monitoreada mensualmente por la Comisión de Monitoreo y Mejora Continua de la institución, quien ha propiciado la incorporación de una serie de cambios de significativa relevancia orientados por un lado a garantizar la eficiencia de los procesos y el cumplimiento de los parámetros establecidos, y por otro, a replicar la experiencia de simplificación en otras áreas de la institución que tienen procesos igualmente complicados y de muy larga duración, tal es el caso de los trámites propios del Departamento de Urbanismo.

La aplicación de los monitoreos internos y los respectivos informes generados a las autoridades municipales han sido respaldados por otros de igual naturaleza pero que han estado a cargo de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de FUNDES Internacional.

En base a los resultados arrojados en el último monitoreo aplicado por FUNDES Internacional en el mes de noviembre del 2005, se ha comprobado la eficiencia de la solución instaurada en la Municipalidad de San Carlos y se garantiza que la institución está cumpliendo a cabalidad con los parámetros de medición establecidos a fin de monitorear la gestión de los trámites intervenidos durante la ejecución del Proyecto de Simplificación de Trámites.

Los alcances generados a raíz de la implementación de la solución de Ventanilla Especializada en la Municipalidad de San Carlos se ofrecen a continuación para cada uno de los indicadores de medición mediante un cuadro comparativo que muestra los resultados del diagnóstico, los propuestos y los resultados obtenidos en el último monitoreo realizado por FUNDES Internacional, en noviembre del 2005.

7.1. Pasos

La reingeniería de procesos hizo posible la disminución del número de pasos del macro proceso integrado para el otorgamiento de patentes comerciales y de licores, mediante la eliminación de todas aquellas actividades que no le agregaban valor y la integración de los trámites conexos que se realizaban por separado en cada uno de los departamentos de la institución.

CUADRO 19
REDUCCIÓN EN EL NÚMERO DE PASOS DEL MACRO PROCESO DE PATENTES

Indicador	Patentes Comerciales			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Número de pasos	60	20	67%	20	100 %
Indicador	Patentes de Licores			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Número de pasos	58	19	67%	19	100 %

Fuente: Elaboración propia; Proyecto Simplificación de Trámites Municipales; FUNDES Internacional; 2004

7.2. Requisitos

La reducción en cuanto a los requisitos solicitados obedece a la eliminación de duplicidades y requisitos sin base normativa expresa.

CUADRO 20
REDUCCIÓN EN EL NÚMERO DE REQUISITOS DEL MACRO PROCESO DE PATENTES

Indicador	Patentes Comerciales			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Requisitos	17	7	59%	7	100 %
Indicador	Patentes de Licores			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Requisitos	21	8	62%	8	100 %

Fuente: Elaboración propia; Proyecto Simplificación de Trámites Municipales; FUNDES Internacional; 2004

7.3. Tiempos

La reingeniería de procesos permite además establecer plazos máximos de duración para los macro procesos de patentes de comercio y licores.

CUADRO 21
REDUCCIÓN EN EL PLAZO PARA EL MACRO PROCESO DE PATENTES

Indicador	Patentes Comerciales			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Tiempos	35 días	1 día	97%	1 día	100 %
Indicador	Patentes de Licores			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Tiempos	35	5	86%	5	100 %

Fuente: Elaboración propia; Proyecto Simplificación de Trámites Municipales; FUNDES Internacional; 2004

7.4. Departamentos involucrados

La reingeniería de procesos efectuada permite además eliminar la intervención de una serie de departamentos municipales que no deben tener relación con los procesos propios de los trámites de patentes comerciales y de licores, como es por ejemplo el caso del Departamento de Inspección en los casos para los que no se requiere efectuar inspecciones previas; o bien el Departamento de Urbanismo para todas aquellas solicitudes de patentes que ya cuentan con el requisito de Uso de Suelo.

CUADRO 22
REDUCCIÓN DE LA CANTIDAD DE DEPARTAMENTOS INVOLUCRADOS EN EL MACRO
PROCESO DE PATENTES

Indicador	Patentes Comerciales			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Departamentos involucrados	4	2	50%	2	100 %
Indicador	Patentes de Licores			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Departamentos involucrados	4	3	25%	3	100 %

Fuente: Elaboración propia; Proyecto Simplificación de Trámites Municipales; FUNDES Internacional; 2004

7.5. Formularios

Uno de los instrumentos novedosos incorporados en la implementación de la solución, es el **formulario único**, que integra toda la información que deben suministrar los empresarios para realizar el trámite de inscripción en la Ventanilla Especializada a fin de obtener la patente de comercio o de licores. Este formulario único, se ha puesto a disposición de los empresarios en la página Web de la Municipalidad para que pueda ser consultado con anterioridad y para que, en el caso en así lo desee el empresario, lo pueda imprimir y proceder a su llenado sin necesidad de visitar personalmente las instalaciones la institución.

CUADRO 23
REDUCCIÓN DE FORMULARIOS PARA EL MACRO PROCESO DE PATENTES

Indicador	Patentes Comerciales			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Formularios	2	1	50%	1	100 %
Indicador	Patentes de Licores			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Formularios	2	1	50%	1	100 %

Fuente: Elaboración propia. Proyecto Simplificación de Trámites Municipales. FUNDES Internacional; 2004

7.6. Visitas del interesado a la Municipalidad

La integración de los trámites para la solicitud de licencias de funcionamiento (patente de comercio y patente de licores), que se realizaban anteriormente en diferentes departamentos de la municipalidad y de manera separada, en un solo punto de contacto, la Ventanilla Especializada, reduce significativamente la cantidad de visitas que deben hacer los empresarios a la institución y los respectivos traslados dentro de ella de un lugar a otro para poder cumplir con los requerimientos establecidos.

CUADRO 24
REDUCCIÓN DE VISITAS A LA MUNICIPALIDAD PARA EL MACRO PROCESO DE
PATENTES

Indicador	Patentes Comerciales			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Visitas	6	3	50%	2	100 %
Indicador	Patentes de Licores			Monitoreo	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Visitas	8	2	75%	2	100 %

Fuente: Elaboración propia; Proyecto Simplificación de Trámites Municipales; FUNDES Internacional; 2004

8. Valoración final y conclusiones

Los monitoreos efectuados a la solución implementada en la Municipalidad de San Carlos han permitido corroborar en el terreno el efectivo cumplimiento de los parámetros de medición establecidos en la Propuesta de Simplificación de trámites. Lo anterior deja en claro que las autoridades municipales y los funcionarios involucrados se han apropiado efectivamente de ella y han continuado su trabajo de mejora con el propósito de ofrecer a los empresarios de la localidad una institución modernizada que se caracteriza por trámites más sencillos y ágiles.

En general los obstáculos primordiales que se detectaron en el Diagnóstico han sido superados: (i) existencia de trámites complejos, (ii) información dispersa sobre los trámites, (iii) ausencia de un punto único en el cual puedan realizarse todos los trámites, (iv) múltiples visitas a la municipalidad, (v) necesidad de completar formularios y realizar trámites, muchos de ellos con información duplicada y de difícil comprensión, (vi) ausencia de coordinación y de intercambio de información entre los departamentos de la institución, (vii) ausencia de bitácoras de seguimiento para el control adecuado de los tiempos máximos establecidos, (viii) necesidad de presentar gran cantidad de documentos para corroborar la veracidad de los datos que se aportan, y (ix) ausencia de plazos de cumplimiento para la aprobación de solicitudes.

Como resultado de ello, podemos afirmar que cuando un empresario decide inscribir un nuevo negocio para operar formalmente cumpliendo con los requisitos legales en la Municipalidad de San Carlos, deben enfrentar un procedimiento más corto y sencillo, que puede realizarse en tan solo un día hábil, cuando se requiere inspección; en los demás casos se otorga la Licencia en 15 minutos (una reducción del 97 % en el tiempo total de duración del trámite al pasar de 35 días a un día).

Además los empresarios deberán acudir tan solo dos veces a la institución, una para entregar los requisitos para iniciar su gestión y otra para retirar el resultado de la misma (certificado de patente), lo que significa que se exige un 67% menos de visitas del empresario a la municipalidad (dos en vez de seis).

La cantidad de requisitos que se solicitan actualmente disminuyó en un 46% respecto a la situación anterior a la implementación de la solución, puesto que ahora solo debe presentar siete en vez de 13.

Asimismo la Municipalidad cuenta con una Comisión de Monitoreo y Mejora Continua que funciona como columna vertebral de este procesos de modernización emprendido, a fin de garantizar que se cumplan cabalidad los parámetros de eficiencia que hoy los diferencia de otras instituciones.

Es importante destacar también que los buenos resultados generados con la implementación de la solución respecto a los trámites de patentes de comercio y de licores, han impulsado a las autoridades municipales y a los funcionarios responsables de los procesos a iniciar esfuerzos de mejora en otras áreas de marcada importancia dentro de la institución, tal es el caso de Urbanismo y Bienes Inmuebles, cuyos trámites han sido sometidos a la misma metodología de simplificación de trámites en busca de alcanzar parámetros de eficiencia similares a los ya comprobados.

La Municipalidad ha reconocido la importancia de la Ventanilla Especializada, en lo que respecta a ofrecer una atención especializada y de calidad a los empresarios; es por esto que se han esforzado por mejorar las instalaciones de la institución garantizando un servicio inmediato y de calidad.

Asimismo se instauró en la institución una efectiva cultura de mejora continua que garantiza la incorporación de mejoras y la asignación de recursos para ofrecer a los funcionarios programas internos de capacitación, sensibilización y mejora continua, tendientes a asegurar la calidad del proceso y la eficiencia de la gestión municipal.

Como en otros casos exitosos, todo este esfuerzo por modernizarse e incrementar la eficiencia de la municipalidad se ha reflejado en un mayor número de empresas formalizadas, una mejora significativa del clima de negocios y en la integración progresiva de otros trámites relacionados con el funcionamiento de las empresas, para continuar cosechando logros a favor del sector productivo de la localidad mediante trámites más ágiles, simples y efectivos.

En definitiva el caso de la Municipalidad de San Carlos, nos pone de manifiesto que el reto de reducir los tiempos asociados a los trámites necesarios para el funcionamiento de una empresa, es superable y que la consecución de los objetivos propuestos radica en una efectiva evaluación constante de los trámites, en la participación activa de los funcionarios responsables de los procesos en cuanto agentes dinámicos del cambio y la mejora continua en la institución.

VI. Simplificación de trámites para el registro e inscripción de empresas y creación de Ventanilla Ágil en Guatemala

*Laura Cubillo Madrigal
Irvin Jones³⁷*

1. Generalidades de Guatemala

Guatemala está ubicada en Centroamérica y tiene una superficie de 108.889 km² y una población de 13 millones de habitantes (estimación para el 2005). Limita con México al norte y al oeste, con El Salvador y Honduras al sureste, y con Belice al noreste. El país está bañado por el Mar del Caribe al noroeste, y por el Océano Pacífico al Sur. El paisaje predominante es montañoso y arbolado. Una hilera de volcanes se eleva sobre las tierras altas del sur, a lo largo del Pacífico. Tres de ellos todavía están activos. En los valles de la región de los volcanes vive la mayoría de la población del país.

La capital, Ciudad de Guatemala, tiene una población de 1,17 millones de habitantes. Administrativamente el país está dividido en 22 departamentos, equivalentes a estados o provincias.

2. Caracterización del Parque Empresarial

De acuerdo a los criterios emanados por el Ministerio de Economía³⁸ quien presenta los siguientes criterios para clasificar las empresas se consideran “microempresas” las unidades productivas que emplean hasta 10 trabajadores; pequeñas empresas las que ocupan entre 11 y 25 trabajadores y medianas empresas aquellas cuya ocupación varía entre 26 y 60 personas.

³⁷ Coordinador Local, Proyecto de Simplificación de Trámites. FUNDES Guatemala

³⁸ Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA). “El costo de la legalidad: Diagnóstico de la tramitología en Guatemala: Micro, pequeña y mediana empresa”. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Septiembre de 2004. Pág. 7.

En Guatemala no existe hasta hoy un criterio unificado para la clasificación del parque empresarial, los criterios varían entre todas las instituciones, sin embargo el principal parámetro utilizado es el que está relacionado con la cantidad de empleados y en menor medida el monto de activos.

CUADRO 25
NÚMERO DE EMPRESAS Y LOCALES EN ACTIVIDAD POR DEPARTAMENTO Y TRAMO DE PERSONAL OCUPADO³⁹

Departamento	Totales	Estructura (%)	Tramo de personal ocupado					
			1 - 5	6 - 9	10 - 19	20 - 49	50 - 99	100 y más
Totales	219 675	100,0	199 463	9 246	6 106	3 156	847	857
Estructura (%)		100,0	90,8	4,2	2,8	1,4	0,4	0,4
Guatemala	95 128	43,3	82 733	5 105	3 783	2 232	613	662
El progreso	1 469	0,7	1 345	59	30	22	9	4
Sacatepéquez	7 448	3,4	6 898	256	151	94	23	26
Chimaltenango	7 448	3,4	7 065	204	120	40	10	9
Escuintla	12 666	5,8	11 733	460	226	140	45	62
Santa rosa	4 653	2,1	4 429	130	75	15	2	2
Sololá	2 593	1,2	2 422	101	57	12	1	-
Totonicapán	2 266	1,0	2 157	62	34	12	-	1
Quetzaltenango	17 179	7,8	15 918	665	391	146	40	19
Suchitepéquez	8 192	3,7	7 738	243	138	53	14	6
Retalhuleu	5 901	2,7	5 638	145	81	27	7	3
San marcos	7 762	3,5	7 378	215	117	40	6	6
Huehuetenango	6 190	2,8	5 729	265	138	45	9	4
El quiché	3 104	1,4	2 953	91	46	7	5	2
Baja verapaz	2 133	1,0	2 025	49	28	20	4	7
Alta verapaz	6 713	3,1	6 247	243	134	60	15	14
Petén	5 380	2,4	5 076	174	86	34	7	3
Izabal	5 100	2,3	4 696	198	130	53	13	10
Zacapa	3 070	1,4	2 780	136	90	36	13	15
Chiquimula	5 185	2,4	4 872	176	94	34	8	1
Jalapa	4 706	2,1	4 516	110	60	18	1	1
Jutiapa	5 389	2,5	5 115	159	97	16	2	-

Fuente: Directorio Nacional de Empresas y sus Locales. DINEL. Febrero de 2002.

Organizaciones promotoras del desarrollo económico de los países del istmo centroamericano, coinciden en resaltar la importancia de las microempresas y pymes (MIPYMES) en relación con el porcentaje de empresas, empleo, el PIB y las exportaciones. En este sentido las MIPYMES en Guatemala constituyen el 89,4% del total de empresas y generan el 35,4% del empleo nacional.⁴⁰ Además algunos estudios relacionados confirman que las

³⁹ Excluye locales censados en los mercados y los puestos callejeros, así como locales de entidades gubernamentales.

⁴⁰ Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA). Pág. 9.

microempresas constituyen las principales fuentes de empleo en Guatemala, es decir, el 65,8% de la población ocupada en el año 2000.⁴¹

El cuadro anterior muestra que del total de 219.675 locales, que excluye los locales en los mercados, los puestos callejeros, los de las asociaciones sin fines de lucro y los de las entidades gubernamentales; cerca del 43% se encuentran localizados en el departamento de Guatemala. Un aspecto que hay que destacar es que, en el tramo más bajo de ocupación, entre uno y cinco trabajadores, las empresas ubicadas en el departamento de Guatemala, absorben el 41% de este tramo de empleo.

Esta información general permite observar el comportamiento del parque empresarial en Guatemala y además prever que en efecto el Proyecto de Simplificación de Trámites para el Registro e Inscripción de Empresas en Guatemala, tiene el potencial de generar efectos directos sobre las MIPYMES por medio de la agilización y simplificación de los procesos necesarios para la formalización, registro e inscripción de empresas.

3. Antecedentes del Proyecto de Simplificación de Trámites en Guatemala

En los últimos años Guatemala ha avanzado en el tema de simplificación de trámites en diferentes áreas. En materia de modernización y desregulación, se han creado dos ventanillas únicas, una para exportaciones y otra para inversiones. En cuanto al registro y funcionamiento de empresas ha existido un aumento en la eficiencia para la tramitación de las patentes comerciales y del registro de contribuyentes, ha aumentado la cobertura geográfica de las instituciones. En este sentido instituciones como la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Registro Mercantil han incrementado su presencia en diferentes puntos del territorio Nacional, creando condiciones para facilitar los procesos de registro a escala Nacional y cuentan con páginas Web con información necesaria para inscribir una empresa.

Es pertinente destacar los esfuerzos en las siguientes áreas de trabajo tendientes a ampliar los beneficios y la cobertura de las iniciativas desarrolladas para facilitar aún más los trámites para la inscripción y registro de empresas en Guatemala:

- Ley de Simplificación del registro de la MIPYME;
- Sistemas de Información sobre trámites empresariales;
- Ventanilla única para el registro e inscripción de empresas;
- Revisión de los principios y mecanismos de formalización.

Con el propósito de contribuir con el alcance de metas y cumplimiento de objetivos de la Política Nacional para el desarrollo de las Micro Pequeñas y Medianas Empresas, el Ministerio de Economía de la República de Guatemala, FUNDES Guatemala en cooperación con FUNDES Internacional, acordaron ejecutar un proyecto de simplificación de trámites a nivel nacional que tiene como propósito poner en marcha una Ventanilla Única para el registro e inscripción de empresas.⁴² Dicho proyecto es financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos del Gobierno de Suiza (SECO) y tiene como objetivo simplificar los trámites básicos para el

⁴¹ Hernández, René. 2003. Página 122

⁴² Convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Economía, la Fundación Empresarial para el Desarrollo Sostenible de la Pequeña y Mediana Empresa de Guatemala y FUNDES Internacional, para la ejecución de un Proyecto de simplificación de Trámites a nivel Nacional.

registro e inscripción de empresas en el Registro Mercantil, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Superintendencia de Administración Tributaria y la publicación correspondiente en el Diario de Centroamérica, por medio de la ejecución de un proceso integral y simplificado de cobertura nacional, en las siguientes áreas estratégicas:

- Un solo punto de contacto;
- Elaboración de un formulario único;
- Definición de un solo juego de requisitos;
- Unificación de trámites;
- Disminución de plazos;
- Un único pago;
- Reducción de pasos.

4. Objetivos del Proyecto de Simplificación de Trámites en Guatemala

4.1. Objetivo general

Simplificar los trámites básicos de registro e inscripción de empresas en las instituciones del Gobierno, por medio del establecimiento de un proceso integral y simplificado con cobertura en todo el territorio Nacional, que culmine con la creación de una **Ventanilla Ágil** para el registro e inscripción de empresas en Guatemala.

4.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos del proyecto son:

- Reducir los tiempos y costos de oportunidad asociados a la formalización de una empresa en Guatemala;
- Facilitar a los empresarios el acceso a información integral respecto a los procesos de inscripción y formalización, incluyendo los trámites específicos requeridos;
- Crear una Ventanilla Ágil para el registro e inscripción de empresas en Guatemala, que unifique e integre en un solo lugar los servicios necesarios para realizar los trámites básicos requeridos para el registro e inscripción de una empresa;
- Promover la creación e implementación de mecanismos de comunicación interinstitucional que posibiliten compartir información y datos relacionados con el proceso de inscripción con el propósito de avanzar hacia la resolución de trámites vía Internet.

5. Cobertura del proyecto

A fin de determinar la cobertura del Proyecto de Simplificación de Trámites en Guatemala se tomó como punto de partida el ciclo de vida de una empresa; se listaron por tanto los trámites relacionados con la inscripción de empresas en Guatemala en diferentes instituciones del gobierno central: Registro Mercantil, Superintendencia de Administración Tributaria, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y Dirección General de Migración.

Del listado de instituciones arriba mencionado se seleccionaron las primeras tres, ya que es a ellas a donde los empresarios deben dirigirse en primera instancia para inscribir y registrar cualquier empresa en el país (trámites básicos), por lo que los trámites que realizan resultan ser los de mayor impacto en términos de que todas las empresas deben cumplir con ellos previamente a iniciar operaciones mientras que al resto de las instituciones en mención se debe acudir ya sea para realizar trámites para el funcionamiento de las empresas o bien en caso de tratarse de actividades especiales que deben por tanto cumplir con una serie de requisitos particulares.

Una vez que se definieron las instituciones con las que se trabajaría, se procedió a identificar dentro de ellas una lista de trámites a intervenir en términos de la complejidad y vinculación con la población meta (las MIPYMES).

El análisis de la matriz de determinación de cobertura permitió elaborar el listado de los trámites a intervenir en cada una de las instituciones, sobre la base de su vinculación con el ciclo de vida de las empresas y la complejidad misma de cada trámite; este proceso fue acompañado por el Viceministerio de la MIPYME y validado posteriormente con las autoridades de las instituciones participantes y con los dueños de los procesos a intervenir.

En la matriz de cobertura se definió la siguiente lista de trámites:

CUADRO 26
TRÁMITES A INTERVENIR: PROYECTO DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

Cobertura del Proyecto de Simplificación de Trámites	
Registro Mercantil	
1	Inscripción de sociedad mercantil
2	Inscripción de auxiliar de comercio
3	Inscripción como comerciante individual
4	Inscripción de empresa mercantil
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)	
5	Inscripción de contribuyente en el Registro Tributario Unificado (NIT)
6	Autorización de impresión y uso de documentos y formularios
7	Autorización de máquinas registradoras
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	
8	Inscripción de patrono en el régimen de Seguridad Social
Diario de Centro América	
9	Publicación del Edicto en el Diario de Centro América

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

6. Problemática

La situación prevaleciente en Guatemala antes de la reforma implantada, indicaba que los trámites que debían realizar las MIPYMES para formalizarse y otros trámites relacionados con la gestión de los negocios, eran demasiados complejos y demandaban mucho tiempo y esfuerzo, especialmente porque éstos no estaban centralizados en una misma repartición pública. Se observaba también que esa dificultad, estaba relacionada con una falta de coordinación entre las diferentes instituciones públicas, que obligaba al ciudadano y al emprendedor a invertir mucho tiempo siguiendo el proceso.

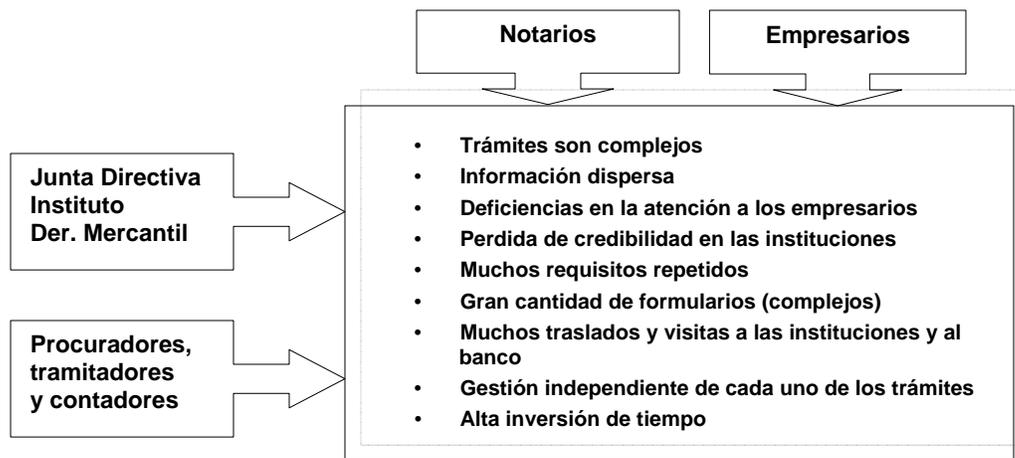
Como resultado de ello, se puede afirmar que cuando un empresario decidía inscribir un nuevo negocio para operar formalmente cumpliendo con los requisitos legales en el Registro Mercantil, en la Superintendencia de Administración Tributaria y en Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, incluyendo la autorización de libros, máquinas registradoras y la publicación correspondiente en el Diario de Centroamérica, debía emprender un complejo proceso de 191 pasos, cumpliendo con 10 diferentes procesos de inscripción y de autorización, presentando 10 formularios con un total de 59 requisitos muchos de ellos repetidos, visitando 15 veces las instituciones, de las cuales 10 eran visitas al banco para realizar pagos diferentes. Dedicándose solo a realizar todos esos procesos, el empresario debía invertir 17 días hábiles, por supuesto sin poderse ocupar del negocio.

El Diagnóstico Integral elaborado consistió en fotografiar la situación imperante de los trámites incluidos en la cobertura del proyecto mediante una metodología de trabajo fundamentada en la realización de una investigación cualitativa por medio de entrevistas estructuradas, revisión y análisis documental, observación participante, talleres de trabajo con funcionarios dueños de los procesos y grupos focales.

Con la finalidad de contrastar los puntos de vista respecto al tema de inscripción y registro de empresas en Guatemala, fueron convocados cuatro grupos focales con los actores claves de los principales sectores metas relacionados con la realización de los trámites a intervenir: junta directiva del Instituto Mercantil; notarios; empresarios y Procuradores, tramitadores y contadores.

Las opiniones que se obtuvieron en estos grupos focales respecto a los trámites de inscripción y registro de empresas en Guatemala redundaron en los siguientes puntos:

FIGURA 10
OPINIÓN SOBRE LOS TRÁMITES DE REGISTRO E INSCRIPCIÓN
DE EMPRESAS EN GUATEMALA
GRUPOS FOCALES. DICIEMBRE DEL 2005



Fuente: Análisis de Grupos Focales en Guatemala; diciembre del 2005. FUNDES

Fruto de las investigaciones realizadas, se lograron detectar los siguientes indicadores para las variables de medición definidas a fin de simplificar los trámites en la etapa siguiente:

CUADRO 27
INDICADORES DE MEDICIÓN PARA SOCIEDADES MERCANTILES

Variable		Diagnóstico	
		Sociedad y Empresa (1)	Empresa de Sociedad (2)
Plazo	Definitivo	14	3
	Provisional	3	No aplica
	Total	17	No aplica
Requisitos		59	20
Formularios		10	4
Visitas		15	7
Costos		Q1.752	Q152
Traslados		37	31
Pagos		9	2
Visitas al banco		9	2
Pasos		191	60

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

Notas: Sociedad y Empresa se refiere a la Inscripción de Sociedad Mercantil y Empresa Propiedad de Sociedad Mercantil (Persona Jurídica)

Empresa de Sociedad se refiere a la Inscripción de Empresa propiedad de Sociedad Mercantil ya Establecida (Persona Jurídica)

CUADRO 28
INDICADORES DE MEDICIÓN PARA COMERCIANTE INDIVIDUAL

	Diagnóstico	
	Comerciante y Empresa *	Empresa de Comerciante **
Plazo	4	4
Requisitos	34	18
Formularios	8	4
Visitas	12	7
Costos ⁴³	730,00	152,00
Traslados	27	19
Pagos	6	2
Visitas al banco	6	2
Pasos	122	60

* Comerciante y Empresa = Inscripción de Comerciante Individual y Empresa propiedad de Comerciante Individual.

** Empresa de Comerciante = Inscripción de Empresa propiedad de Comerciante Individual ya inscrito.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

7. Solución: Ventanilla Ágil

El Presidente de la República y el Ministro de Economía inauguraron el día 30 de Mayo del 2006, la Ventanilla Ágil de trámites para el registro e inscripción de nuevas empresas.

En el marco de la Política Nacional para el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas,⁴⁴ impulsada por el Ministerio de Economía de Guatemala, se ha puesto en marcha la

⁴³ Los valores están expresados en Quetzales.

Ventanilla Ágil para la inscripción y registro de empresas mediante la cual se concentran en un solo punto de contacto y en un único trámite integrado los que con anterioridad debían realizarse por separado en el Registro Mercantil, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Diario de Centro.

El objeto primordial de este programa, que dio nacimiento a la Ventanilla Ágil, es el de simplificar los trámites básicos para el registro e inscripción de empresas en las instituciones del gobierno de Guatemala, a través del establecimiento de un Proceso Integral y Simplificado a nivel nacional que culmine y se concrete en la creación de una Ventanilla Ágil que opere como único punto de contacto del empresario con las instituciones involucradas. De esta manera se procura promover una relación más eficiente y transparente entre los empresarios y la administración pública y entes privados que prestan los servicios relacionados con su inscripción y registro.

La Ventanilla Ágil reúne los principios básicos que recogen las mejores prácticas internacionales en la materia. Ahora se dispone de un solo proceso integrado, en vez de tres separados, un solo punto de contacto del empresario con las instituciones, un único procedimiento más sencillo y de menor duración, un solo formulario, un único juego de requisitos y un solo pago.

En virtud de que la reingeniería de procesos ha sido desarrollada de forma incluyente y participativa, la solución presentada es de pleno conocimiento de los representantes institucionales, los jefes de las unidades involucradas en el proyecto y los funcionarios dueños de los procesos de cada una de las instituciones participantes.

La nueva solución que se ha puesto en marcha en marcha, va más allá del concepto de Ventanilla Única. Ahora, Guatemala ofrece un único punto de atención especializada para la inscripción y registro de empresas mediante la Ventanilla Ágil, que funciona en la Plataforma de Servicios del Registro Mercantil. En vez de una sola ventanilla de atención especializada, se dispone de una batería de servicios con varias posiciones, con personal especializado y capacitado para tales propósitos, garantizando un servicio inmediato y de calidad, sin tener que invertir gran cantidad de su tiempo en hacer engorrosas filas. Se ha diseñado también una interfase de software que permite conectar los sistemas informáticos de todas las instituciones involucradas.

Se ha puesto al servicio de los empresarios, un sitio Web de la Ventanilla Ágil donde se podrá encontrar toda la información referente a los trámites que ahora el empresario puede realizar de manera ágil y eficiente. En ella podrán encontrar el formulario necesario para el trámite integrado, los requisitos, el monto del pago único que deben realizar, y consultar la Guía del Usuario. Pero además, se podrá tener acceso remoto (vía Internet) para consultar el estado del trámite o bien para acceder al servicio de atención especializado en línea que hoy dispone el Registro Mercantil.

Como en otros casos exitosos, se espera que todo este esfuerzo se refleje en un mayor número de empresas formalizadas, una mejora significativa del clima de negocios y en la integración progresiva de otros trámites relacionados con el funcionamiento de las empresas.

8. Alcances de la solución: valores y aspectos distintivos del caso

La Ventanilla Ágil para el registro e inscripción de empresas en Guatemala permite reducir los tiempos y costos de oportunidad asociados a la creación y formalización de las empresas y, a la

⁴⁴ Ministerio de Economía. “Política Nacional para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”. Ciudad de Guatemala. Guatemala. Marzo de 2006.

vez, facilita a los empresarios el acceso a información integral respecto de los procesos de inscripción y formalización, incluyendo los trámites específicos requeridos.

Con la creación de esta Ventanilla, se unifican e integran en un solo lugar los servicios necesarios para realizar los trámites básicos requeridos para la constitución y operación de una empresa, facilitando la creación e implementación de mecanismos de comunicación interinstitucional que posibilitan compartir información y datos relacionados con el proceso de inscripción, con miras hacia la resolución de trámites vía Internet.

Durante el desarrollo de las etapas precedentes a la implementación de la solución, se determinaron cuatro diferentes escenarios para la inscripción de empresas, de conformidad con la figura legal del propietario y su situación en términos de: estar registrado o inscrito en el Registro Mercantil de Guatemala. Por lo tanto se definieron opciones para registro e inscripción de:

- Sociedad y empresa propiedad de sociedad. (Persona jurídica)
- Empresas propiedad de sociedad ya registrada
- Comerciante individual y empresa propiedad de comerciante individual
- Empresa propiedad de comerciante individual ya registrado.

La implementación de la solución de simplificación de trámites que opera en la Ventanilla Ágil de Guatemala, está acompañada de una estrategia de monitoreo y evaluación tendiente a garantizar la eficiencia de los procesos y el fiel cumplimiento de los parámetros establecidos. Además se ha trabajado fuertemente en la constitución y capacitación de un Equipo Líder de Mejora Continua, liderado por el Ministerio de Economía e integrado por representantes de las instituciones involucradas (Registro Mercantil, SAT, IGSS y Diario Oficial).

La aplicación de los monitoreos respectivos brinda información de calidad y de primera mano a partir de la que se generan oportunidades de mejora significativas.

El primer monitoreo de la solución fue aplicado por FUNDES Internacional y el Ministerio de Economía, en el mes de julio del presente año, dos meses después de la apertura de la Ventanilla Ágil. Los resultados arrojados en esta primera evaluación de la solución han permitido comprobar la eficiencia de la solución instaurada y se garantiza que se está cumpliendo a cabalidad con los parámetros de medición.

8.1. Pasos

La reingeniería de procesos hizo posible la disminución del número de pasos del macro proceso integrado de registro e inscripción de empresas mediante la eliminación de todas aquellas actividades que no le agregaban valor y la integración de aquellas que se realizaban por separado en cada una de las instituciones y que resultaban por tanto repetidas. (ver cuadro 29)

8.2. Requisitos

La reducción en cuanto a los requisitos solicitados obedece a la eliminación de duplicidades y requisitos sin base normativa expresa. (ver cuadro 30)

8.3. Tiempos

En el diagnóstico se logró determinar que para cumplir con todos los trámites requeridos para la formalización de una empresa propiedad de una persona jurídica o sociedad, eran necesarios 17 días hábiles de los cuales tres son para inscripción provisional. Con la implementación de la

Ventanilla Ágil cualquier empresario que desee inscribir y registrar su empresa en Guatemala podrá hacerlo en 24 horas. (ver cuadro 31)

CUADRO 29
REDUCCIÓN EN EL NÚMERO DE PASOS DEL MACRO PROCESO INTEGRADO

Número de pasos	Sociedades			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
SOC. y Empresa	191	75	61%	75	100 %
Empresa de SOC.	60	40	33%	40	100 %
Número de pasos	Comerciante Individual			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Comerciante Ind. y Empresa	122	45	63%	45	100 %
Empresa de Comerciante Ind.	60	42	30 %	42	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

CUADRO 30
REDUCCIÓN EN EL NÚMERO DE REQUISITOS DEL MACRO PROCESO DE INSCRIPCIÓN

Indicador: Número de Requisitos	Sociedades			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Soc. y Empresa	59	9	85%	9	100 %
Empresa de Soc.	20	5	75%	5	100 %
Indicador: Número de Requisitos	Comerciante Individual			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Comerciante Ind. y Empresa	34	7	79%	7	100 %
Empresa de Comerciante Ind.	18	5	72 %	5	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

8.4. Costos

Durante la etapa de diagnóstico, uno de los aspectos más relevantes, fue el de los costos del trámite. Se tomaron en cuenta los costos directos que el interesado debe pagar para la formalización de su empresa, principalmente pago de aranceles y compra de timbres fiscales. Para la inscripción y registro de sociedad y empresa de Sociedad, el costo actual es de Q.1,752,

con la implementación del nuevo proceso se ha previsto disminuir a Q.1,582. Es decir se alcanzar un 10% de ahorro. (ver cuadro 32)

**CUADRO 31
REDUCCIÓN EN EL PLAZO PARA LA INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS**

Indicador: Plazo	Sociedades			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Definitiva	14	11	21%	11	100 %
Provisional	3	1	67%	1	100 %
Total Macro	17	12	29 %	12	100 %
Indicador: Plazo	Comerciante Individual			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Definitiva	3	1	67%	1	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

**CUADRO 32
REDUCCIÓN EN EL COSTO PARA LA INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS**

Indicador: Costos (Q)	Sociedades			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Soc. y Empresa	1 752	1 582	10%	1 582	100 %
Empresa de Soc.	152	152	0%	152	100 %
Indicador: Costos (Q)	Comerciante Individual			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Comerciante Ind. Y Empresa	739	300	59%	300	100 %
Empresa de Comerciante Ind.	152	152	0 %	152	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

8.5. Formularios

Uno de los instrumentos novedosos incorporados en la implementación de la solución, es el **formulario único**, mismo que integra toda la información que deben suministrar los empresarios para realizar el trámite de inscripción en la Ventanilla Ágil.

Este formulario único, se ha puesto a disposición de los empresarios en la página Web de la Ventanilla Ágil para que pueda ser consultado con anterioridad y para que, en el caso en así lo desee el empresario, lo pueda imprimir y proceder a su llenado sin necesidad de visitar personalmente las instalaciones del Registro Mercantil.

Siempre dentro las mejoras efectuadas respecto al sistema de consulta y entrega de información oportuna y de calidad, la Ventanilla Ágil, ofrece a los empresarios dos servicios de gran importancia:

- **Consulta en línea:** permite al empresario dar seguimiento a su trámite de manera remota.
- **Asesoría experta en línea:** mediante este servicio los empresarios pueden hacer todas las consultas que tengan respecto al trámite de inscripción y registro de empresas en Guatemala sin tener que trasladarse a las instalaciones del Registro Mercantil.

CUADRO 33
REDUCCIÓN DE FORMULARIOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS

Indicador: Formularios	Sociedades			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Soc. y Empresa	10	1	90%	1	100 %
Empresa de Soc.	4	1	75%	1	100 %
Indicador: Formularios	Comerciante Individual			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Comerciante Ind. y Empresa	8	1	88%	1	100 %
Empresa de Comerciante Ind.	4	1	75 %	1	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

8.6. Pagos y visitas al Banco

Uno de los puntos críticos identificados en el Diagnóstico, fue la imperante necesidad de acudir varias veces al Banco para poder efectuar los diferentes pagos que se requerían para la realización de las gestiones de inscripción y registro de empresas en las tres instituciones. Esta situación resultaba bastante engorrosa, porque las filas para pagar eran largas y lentas, a lo que resta sumarle repetición de las filas una vez terminado un trámite para poder dar inicio al siguiente.

Con la implementación de la Ventanilla Ágil y el formulario único, se pone en práctica además un nuevo instrumento de recibo de **pago único** que les permite a los empresarios realizar un único pago en el banco al momento de iniciar la gestión de inscripción su empresa, lo que sin

duda **contribuirá de forma significativa** en la reducción del tiempo que el empresario invierte en colas y hará mucho más ágil el proceso. (Cuadro 34)

8.7. Visitas del interesado a las instituciones

La integración de los trámites para la inscripción y registro de empresas, que se realizaba anteriormente en tres instituciones distintas y de manera separada, en un solo punto de contacto, la Ventanilla Ágil, reduce significativamente la cantidad de visitas que deben hacer los empresarios a las instituciones para poder cumplir con los requerimientos establecidos. (Cuadro 35).

CUADRO 34
REDUCCIÓN DE VISITAS Y PAGOS EN EL BANCO PARA LA INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS

Indicador: Cantidad de Visitas y pagos en el Banco	Sociedades			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Soc. y Empresa	9	1	89%	1	100 %
Empresa de Soc.	2	1	50%	1	100 %
Indicador: Cantidad de Visitas y pagos en el Banco	Comerciante Individual			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Comerciante Ind. y Empresa	6	1	83%	1	100 %
Empresa de Comerciante Ind.	2	1	50 %	1	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

CUADRO 35
REDUCCIÓN DE VISITAS A LAS INSTITUCIONES PARA LA INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS

Indicador: Cantidad de Visitas a las instituciones	Sociedades			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Soc. y Empresa	15	3	80%	3	100 %
Empresa de Soc.	7	2	71%	2	100 %
Indicador: Cantidad de Visitas a las instituciones	Comerciante Individual			Monitoreo (Julio 2006)	
	Diagnóstico	Propuesta	% Mejora	Verificados	% de Cumplimiento
Comerciante Ind. y Empresa	12	2	83%	2	100 %
Empresa de Comerciante Ind.	7	2	71%	2	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

9. Conclusiones

Los trámites administrativos para el registro, inscripción y funcionamiento de empresas son una función básica del Estado y una necesaria obligación para aquellos ciudadanos que desean integrarse como actores económicos de la sociedad. Sin embargo, la tramitología en la mayoría de los casos resulta inadecuada, excesiva, costosa y agobiadora, afectando negativamente el clima de negocios de los países.

Guatemala no es la excepción en lo que se refiere a la complejidad de los trámites para registrar nuevas actividades económicas. En “La política nacional para el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” se afirma que “...los trámites que deben realizar las MIPYME para formalizarse y otros trámites relacionados con la gestión de los negocios, son demasiados complejos y demandan tiempo y esfuerzo, especialmente cuando éstos no están centralizados en una misma repartición pública...”⁴⁵ Observamos también que esa dificultad, estaba relacionada con una falta de coordinación entre las diferentes instituciones públicas, que obliga al ciudadano y al emprendedor a invertir mucho tiempo siguiendo el proceso.

Estos mismos hallazgos estuvieron presentes en el diagnóstico realizado con posterioridad y en los resultados de grupos focales efectuados con empresarios, tramitadores, abogados y contadores. Se encontró que los obstáculos primordiales que deben enfrentar los empresarios son los siguientes: (i) existencia de trámites complejos, (ii) información dispersa sobre los trámites, (iii) ausencia de un punto único en el cual puedan realizarse todos los trámites, (iv) múltiples visitas a las diferentes instituciones, (v) necesidad de completar tantos formularios como trámites a realizar, muchos de ellos con información duplicada y de difícil comprensión, (vi) ausencia de coordinación y de intercambio de información entre las instituciones públicas, (vii) ausencia de sistemas de información modernos en casi todas las instituciones, (viii) necesidad de presentar gran cantidad de documentos para corroborar la veracidad de los datos que se aportan, (ix) necesidad de acudir varias veces a las ventanillas del banco para pagar distintas tarifas; y (xi) ausencia de plazos de cumplimiento para la aprobación de solicitudes.

Como resultado de ello, se tenía que cuando un empresario decidía inscribir un nuevo negocio para operar formalmente cumpliendo con los requisitos legales en el Registro Mercantil, en la Superintendencia de Administración Tributaria y en Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, incluyendo la autorización de libros, máquinas registradoras y la publicación correspondiente en el Diario de Centroamérica, debía emprender un complejo proceso de 191 pasos, cumpliendo con 10 diferentes procesos de inscripción y de autorización, presentando 10 formularios con un total de 59 requisitos muchos de ellos repetidos, visitando 15 veces las instituciones, de las cuales 10 eran visitas al banco para realizar pagos diferentes. Dedicándose solo a realizar todos esos procesos, el empresario debe invertir 17 días hábiles, por supuesto sin poderse ocupar del negocio.

Es por ello que con toda claridad en la “Política nacional para el desarrollo de la MIPYME”, se tiene como un objetivo específico el “diseño de un marco regulatorio simplificado, que facilite la formalización, disminuya los costos de transacción y aumente la transparencia...”. De manera particular conviene agregar que la misma política señalada contempla la “...propuesta de creación de una Ventanilla Única para simplificación de trámites administrativos para formalización de empresas...” de manera coordinada “...con las diferentes instituciones como el Registro Mercantil, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social...”⁴⁶

⁴⁵ Ministerio de Economía. Op. Cit. Página 9.

⁴⁶ Ministerio de Economía. Op. Cit. Página 41.

La solución que hoy funciona en Guatemala, reúne los principios básicos que recogen las mejores prácticas internacionales en la materia. Ahora se dispone de un solo proceso integrado, en vez de tres separados, un solo punto de contacto del empresario con las instituciones, un único procedimiento más sencillo y de menor duración, un solo formulario, un único juego de requisitos y un solo pago.

En términos más prácticos, se puede indicar que la nueva solución de simplificación exige un 80% menos de visitas del interesado a las instituciones (tres en vez de 15); una reducción del 85% en el número de requisitos a presentar (nueve en vez de 59); un 90% de reducción en la cantidad de formularios que se deben presentar (uno en vez de 10); un 83% de visitas y pagos que se deben realizar en el banco (un solo pago en vez de nueve); cabe resaltar que el cumplimiento efectivo de todos estos indicadores de mejora han sido verificados oportunamente en el primer monitoreo aplicado a la solución en el mes de julio del 2006.

Con la puesta en marcha de la Ventanilla Ágil, el empresario ahora puede realizar simultáneamente nueve trámites con una permanencia máxima promedio de cinco minutos en la Ventanilla Ágil. Si se incluye el trámite de pago en el Banco, que ahora debe hacerse por una sola vez, la estadía media es de alrededor de 15 minutos. Con la implementación de la Ventanilla Ágil, todas las empresas quedan habilitadas para iniciar operaciones en 24 horas, lo cual significa una mejora respecto de la situación anterior a la implementación de la solución de un 94% de reducción en el tiempo de espera.

La nueva solución que se ha puesto en marcha, va más allá del concepto de Ventanilla Única. Guatemala ofrece un único punto de atención especializada para la inscripción y registro de empresas mediante la Ventanilla Ágil, que funciona en la Plataforma de Servicios del Registro Mercantil. En vez de una sola ventanilla de atención especializada, se pone a disposición de los empresarios una batería de servicios con varias posiciones, con personal especializado y capacitado para tales propósitos, garantizando un servicio inmediato y de calidad, sin tener que invertir gran cantidad de su tiempo en hacer engorrosas filas.

Hoy día, los países centroamericanos tienen procesos de inscripción de empresas muy complejos, con una duración media de 55 días hábiles. El proceso instalado en Guatemala es un 98% más corto, equiparable a los procesos que se siguen en los países más avanzados. Aún más, en América Latina, el trámite de inscripción en promedio requiere de 57,5 días hábiles. Solo Panamá, Chile y México muestran procesos relativamente más eficiente pero superando los 20 días hábiles de duración. Con esta solución, mediante la cual las nuevas empresas pueden operar en tan solo 24 horas con los requisitos básicos de inscripción cumplidos, Guatemala logra insertarse en aquellos países con mejores prácticas en esta materia.

Finalmente conviene resaltar el impacto que la reforma ha producido en el número de empresas registradas durante la segunda mitad del año 2006, después de que a partir de Mayo 30 se implementó la solución de la Ventanilla. En efecto (Cuadro 36), al 31 de Diciembre de 2006, se muestra un crecimiento del 11,9% en el número de empresas registradas respecto del año anterior.

CUADRO 36
GUATEMALA: NÚMERO DE EMPRESAS REGISTRADAS EN EL REGISTRO MERCANTIL
(2004-2006)

Tipo de registro	2004 (# de registros)	2005		2006	
		# de registros	Aumento	# de registros	Aumento
Empresas Mercantiles	31 663	32 232	1,8 %	36 085	11,9 %
Comerciante Individual	21 791	21 497	-1,3 %	22 530	4,8 %
Auxiliares de Comercio	15 985	16 346	2,2 %	18 006	10,2 %

Fuente: Registro Mercantil. "Expedientes inscritos mensualmente en el Registro Mercantil durante el año 2006". Ciudad de Guatemala. Guatemala. Enero de 2007.

Consecuentemente con ese incremento, se muestra también un incremento del 10,2% en el número de "auxiliares de comercio" registrado a nivel nacional.

VII. Algunas enseñanzas a partir de las experiencias realizadas

*Giovanni Stumpo*⁴⁷

1. Pyme y burocracia estatal

Las pymes en América Latina constituyen un conjunto de empresas caracterizado por una elevada heterogeneidad en términos de sus características estructurales y su desempeño. Es así como encontramos, en ese conjunto, desde firmas exportadoras, dinámicas y organizadas con estructuras gerenciales relativamente complejas, hasta empresas que luchan para sobrevivir en pequeños mercados locales.

Asociada a esta heterogeneidad, se puede apreciar también una alta diversidad de problemas que las pymes tienen que enfrentar para mejorar su competitividad:⁴⁸ desde el acceso a fuentes de financiamiento, hasta la formación de capital humano (tanto técnico como empresarial).

Al mismo tiempo es importante observar que las instituciones de apoyo encuentran una elevada dificultad para enfrentar ese conjunto complejo de problemas y para diseñar instrumentos adecuados para atender un conjunto tan heterogéneo de beneficiarios. Y esto se debe tanto a las restricciones en términos de recursos (tanto financieros como humanos) que afectan a esas instituciones, como a la aún baja capacidad que sigue mostrando la mayoría de los países de la región para estructurar una institucionalidad adecuada para llevar adelante políticas de fomento para pymes.

Esta capacidad reducida para diseñar e implementar políticas verticales, pone en evidencia la importancia que, en determinadas situaciones, pueden tener las políticas horizontales.

⁴⁷ Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL

⁴⁸ Sobre este aspecto véase el artículo de Peres y Stumpo mencionado en la bibliografía.

En efecto, es en este contexto que las políticas horizontales adquieren una gran importancia, porque juntos a problemas que requieren soluciones específicas, construidas a la medida del grupo de beneficiarios, hay otros problemas que afectan a todas las pymes.

Un ejemplo interesante de este tipo de políticas es representado por los programas de simplificación de trámites para la creación de empresas.

Para entender la relevancia que pueden llegar a tener esos programas, hay que tomar en cuenta que el entorno en el cual operan las empresas está constituido por distintos factores externos a las firmas que son de tipo económico, social, cultural e institucional y que afectan de manera positiva y negativa el desempeño y la competitividad de las empresas.

En muchos casos existen factores legales e institucionales que pueden transformarse en obstáculos, para la inversión. En este sentido la elevada burocracia estatal, cuando no esté asociada a la protección de objetivos reales de bienestar de los ciudadanos, puede ser un obstáculo para el desarrollo de la capacidad empresarial.

En efecto en muchos países de la región la burocracia estatal aparece como una de las principales preocupaciones de los empresarios. Los factores legales e institucionales en general son percibidos por los empresarios como una de las principales restricciones para la realización de inversiones. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial, en doce países de la región,⁴⁹ estos factores son mencionadas como una de los cinco principales obstáculos para la inversión (Banco Mundial, 2007a).

Otro estudio, sobre las restricciones del entorno para la competitividad empresarial en ocho países de la región, muestra que hay consenso entre los empresarios de esos países en indicar que el funcionamiento del Estado representa una limitación para el desarrollo de las pymes (Cuadro 37).

⁴⁹ Se trata de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, y Uruguay.

CUADRO 37
TEMAS SEÑALADOS POR LOS EMPRESARIOS COMO LOS MÁS LIMITANTES PARA EL
DESARROLLO DE LAS PYMES

	ARG	BOL	CHI	COL	CR	ES	PAN	VEN
Condiciones de acceso al financiamiento	X	X	X	X	X	X	X	X
Deficiencias en infraestructura y servicios públicos	X	X	X	X	X	X	X	X
Política/gestión macroeconómica		X	X	X				X
Funcionamiento del Estado	X	X	X	X	X	X	X	X
Políticas/acciones de fomento	X	X	X		X	X		
Aspectos tributarios y laborales		X	X	X	X	X	X	X
Problemas sociales		X		X	X		X	X
Mercado interno	X	X	X	X	X	X	X	
Comercio exterior	X	X	X	X	X	X		X
Tecnología e innovación		X	X			X	X	X
Medio ambiente								X
Calificación de los recursos humanos		X	X	X		X		X
Gremios poco representativos	X	X	X	X		X	X	

Fuente: Zevallos, 2007

Las regulaciones mencionadas implican, entre otras cosas, un costo en términos de tiempo por parte del empresario o de los ejecutivos de las firmas.

En América Latina el tiempo que los ejecutivos tienen que dedicar al cumplimiento de regulaciones es superior en comparación con las otras regiones del mundo y, al mismo tiempo, las regulaciones aparecen ser menos consistentes y predecibles (Cuadro 38)

**CUADRO 38
REGULACIONES**

Región	Tiempo de los ejecutivos superiores dedicado al cumplimiento de las regulaciones (%)	Consistencia de las interpretaciones de las regulaciones por parte de las autoridades ⁵⁰
África al sur del Sahara	9,01	50,24
América Latina y el Caribe	10,39	40,11
Asia Meridional	7,1	61,52
Asia Oriental y el Pacífico	7,25	51,86
Europa y Asia Central	5,33	45,28
OCDE	2,97	57,52
Oriente Medio y Norte de África	9,94	50,87

Fuente: Banco Mundial (2007a)

En la región los ejecutivos de nivel más elevado tienen que dedicar el 10% de su tiempo a la realización de los trámites legales necesarios para el funcionamiento de sus empresas, mientras que en el caso de los países de la OCDE ese valor es inferior al 3%.

Al mismo tiempo apenas un 40% de los empresarios estiman que las interpretaciones (y por consiguiente las decisiones) por parte del sector público sobre las regulaciones, son consistentes y predecibles. Esto indica la presencia de un contexto de incertidumbre que afecta de manera negativa el clima de negocios.

La situación parece ser aún peor, cuando consideramos los trámites necesarios para abrir una empresa. En este caso la región se encuentra aún más rezagada, no sólo frente a los países de la OCDE, sino que también en comparación con otras regiones en desarrollo.

En el cuadro 39 se puede observar que en América Latina el tiempo necesario para realizar los trámites es más de cuatro veces del que es necesario en los países de la OECD.

Los datos del cuadro 39 se refieren al promedio de la región y por lo tanto no permiten visualizar las diferencias aún más grandes que hay con los países de mayor desarrollo relativo. En Brasil, por ejemplo, para realizar esos trámites son necesarios en promedio 152 días y en Venezuela 141 días; mientras que en Australia esas diligencias se pueden realizar en dos días, en Canadá en tres días y en los Estados Unidos de Norteamérica en cinco días.

Algo parecido ocurre con la cantidad de procedimientos y con el costo (medido como porcentaje del ingreso per cápita), cuyos valores muestran la distancia que existe entre los países de la región y las mejores prácticas internacionales.

En los países de América Latina, por lo tanto, es más largo, complejo y, a menudo, costoso abrir una empresa en comparación con el resto del mundo.

⁵⁰ Porcentaje de empresas que concuerdan con la afirmación "En general, las interpretaciones de las regulaciones que afectan a mi empresa por parte de las autoridades gubernamentales son consistentes y predecibles." (Banco Mundial, 2007a)

CUADRO 39
CREACIÓN DE UNA NUEVA EMPRESA

Región	Número de procedimientos	Duración (Días)	Costo (% del ingreso per cápita)
África al sur del Sahara	11,1	61,8	162,8
América Latina y el Caribe	10,2	73,3	48,1
Asia Meridional	7,9	32,5	46,6
Asia Oriental y el Pacífico	8,2	46,3	42,8
Europa y Asia Central	9,4	32	14,1
OCDE	6,2	16,6	5,3
Oriente Medio y Norte de África	10,3	40,9	74,5

Fuente: Banco Mundial (2007b)

En este contexto las experiencias realizadas por FUNDES en sus proyectos de simplificación administrativa en América Latina, adquieren una importancia especial.

En el Cuadro 40 se encuentran resumidos los resultados obtenidos a través de algunos de los 39 proyectos de simplificación de trámites implementados por FUNDES en cinco países de la región.

CUADRO 40
ALGUNOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

	Antes de la simplificación			Después de la simplificación		
	Pasos	Requisitos	Tiempos	Pasos	Requisitos	Tiempos
San salvador	29	39	26	8	19	3
La paz	47	18	17,44	16	9	0,44
San Carlos	60	17	35	20	7	1
Guatemala ⁵¹	191	59	14	75	9	11
Trinidad	84	23	12	13	8	0,7
Tarija	30	11	3	13	5	0,5
Montero	38	11	7	21	4	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FUNDES

Estos resultados ponen en evidencia que, por un lado, es posible obtener resultados importantes en términos de reducciones de pasos, requisitos y tiempos necesarios para poner en funcionamiento una empresa, eliminando las actividades burocráticas innecesarias e introduciendo nuevas modalidades de operación en el sector público; y que, por el otro, la administración pública puede implementar este tipo de política con éxito y ganando en términos de eficiencia.

En el Cuadro 40 se observa que se pueden reducir los requisitos necesarios para la creación de una empresa a la mitad (y a veces a menos que la mitad). Y esto es posible sin producir daños al bienestar de la población, por la presencia de requisitos innecesarios que,

⁵¹ En el caso de Guatemala se trata de un programa llevado adelante a nivel nacional.

además, a menudo se duplican porque el proceso administrativo está subdividido entre distintas áreas y oficinas públicas sin coordinación entre sí.⁵²

De la misma manera se pueden eliminar más de la mitad de los pasos que tenía que realizar el empresario para obtener el permiso de funcionamiento de su empresa.

Finalmente, la columna relativa a los “Tiempos” en el Cuadro 4, muestra el resultado final de estas reingeniería de procesos, es decir una muy fuerte disminución de los días necesarios para poner en marcha una empresa.

Lamentablemente no ha sido posible estimar el “valor” económico que representan, para el empresario, estas reducciones de tiempo. Sin embargo, tomando en cuenta que en el caso de las firmas de menor tamaño relativo, los trámites mencionados tienen que ser realizados directamente por el mismo empresario, es razonable pensar que el ahorro en términos de tiempo representa un valor importante para la economía de la nueva empresa.

Estos procesos de simplificación de trámites benefician tanto a las instituciones públicas como al sector privado. En efecto por un lado es posible obtener una mayor sensibilización y acercamiento de la administración pública hacia los problemas de las empresas y esto permite abrir mejores espacios para políticas de fomento productivo y para la construcción de proyectos compartidos público-privados.

Por el otro lado, las empresas, a través de la eliminación de formalidades y requisitos innecesarios y costosos, reciben un estímulo para realizar nuevas actividades y para poner en marcha proyectos de inversión.

2. La metodología utilizada

Un elemento de importancia fundamental para llevar a cabo los procesos de simplificación de trámites es representado por la metodología que es utilizada. En efecto los resultados mencionados no habrían sido alcanzados sin la utilización de una metodología específica elaborada por FUNDES.

El proceso, claramente definido en fases y cuidadosamente aplicado por FUNDES, se encuentra descrito y analizado en el segundo capítulo del presente documento, sin embargo es importante subrayar algunos principios particularmente relevantes que lo inspiran y lo guían.

En primer lugar vale la pena destacar el involucramiento, realizado de forma paulatina y creciente, de las instituciones públicas en el proyecto de simplificación de trámites. Este aspecto es particularmente relevante, porque de eso depende en buena medida la sostenibilidad del proyecto que se lleva adelante.

En este sentido es indispensable que desde el comienzo exista consenso y voluntad por parte del gobierno local o nacional para llevar adelante la iniciativa y sostenerla a lo largo del tiempo.

En un documento reciente de FUNDES Internacional se señala que “El requisito esencial es la voluntad política de la autoridad nacional, regional, departamental o municipal involucrada en el proceso de simplificar trámites por razones económicas y por impedir la corrupción. El proceso se potencia si se da en el marco de una reforma administrativa del Estado como la modernización.” (FUNDES Internacional, 2007d).

⁵² Obviamente existen algunos requisitos relacionados con la protección de la salud de los trabajadores y del medio ambiente que no deben ser eliminados y en ninguno de los casos de simplificación mencionados esos requisitos han sido alterados.

Al mismo tiempo es necesario fortalecer ese consenso inicial a través de acciones de sensibilización y discusión, alrededor de la propuesta de simplificación, que están dirigidas a distintos niveles políticos y gerenciales de la Alcaldía o del gobierno nacional.

Por el otro lado este proceso de involucramiento incluye la transferencia de responsabilidades, conocimientos y herramientas a los funcionarios encargados de ejecutar las nuevas funciones definidas a través de la reingeniería. Para ese fin se realizan distintos talleres y simulaciones a lo largo del proyecto para mejorar las competencias de los funcionarios públicos y para capacitarlos en todos los aspectos técnicos y metodológicos que implica el nuevo proceso que se quiere implementar.

Todas estas actividades son importantes y necesarias porque la implementación del proceso de simplificación lleva a modificaciones relevantes en las rutinas de la administración pública y produce un cambio de mentalidad en lo que se refiere a la relación con los empresarios. Y esto significa que será necesario que el personal desarrolle nuevas habilidades.

Los talleres mencionados son muy importantes también para modificar la percepción de desconfianza hacia los cambios que puede darse entre los funcionarios públicos.

En efecto, es también posible que se presenten situaciones de resistencia por parte de los funcionarios frente a las transformaciones que implica el nuevo proceso. Esto puede estar asociado, en buena medida, al miedo de posibles reducciones de personal como consecuencia de la simplificación de los procedimientos de inscripción de las nuevas empresas. En este sentido es oportuno aclarar que en los proyectos realizados por FUNDES no han producido disminuciones del personal de las instituciones públicas involucradas, sino más bien una reubicación del mismo en otras áreas de la administración pública. En este sentido se puede decir que los proyectos implementados han llevado a un incremento de la eficiencia de las instituciones públicas, sin que se realizaran despidos de funcionarios.

Conciente de este tipo de problemas, FUNDES ha elaborado un proceso especial para enfrentar las distintas formas y dimensiones que puede presentar la resistencia al cambio, que ha sido presentado y analizado en el segundo capítulo de este documento.

Un segundo aspecto que es importante subrayar es representado por las actividades de monitoreo y evaluación. Esas actividades son planificadas desde el comienzo y representan una parte inseparable del proceso de simplificación.

En efecto Castillo y Siles observan en el segundo capítulo de este documento que “La experiencia de FUNDES indica que en ausencia de un proceso de monitoreo y de seguimiento se corre el riesgo de las mismas instituciones por su propia inercia, regresen a los procesos anteriores”; para eliminar ese riesgo en los proyectos de FUNDES de simplificación de trámites están previstos mecanismos articulados en distintas fases que permiten no sólo examinar y registrar los resultados alcanzados, sino que, además, introducir mejoras en la implementación de la propuesta.

Se ha observado que uno de los problemas principales de las políticas e instrumentos de apoyo a las pymes es la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan controlar el desarrollo de las iniciativas de fomento, verificar sus resultados y, al mismo tiempo, realizar ajustes y mejoras a las acciones que se están implementando (Peres, Stumpo, 2002). En los últimos años se han registrado algunos mejoramientos bajo ese punto de vista, por lo menos en el sentido de que la preocupación, para el registro y control de los resultados obtenidos, ha sido introducida por la mayoría de las instituciones de apoyo a las pyme; sin embargo siguen

siendo muy pocos los programas e instrumentos que efectivamente cuentan con componentes de monitoreo y evaluación.⁵³

En el caso de los programas de simplificación de trámites, se han constituido equipos técnicos de seguimiento y mejora, conformados por personal de las instituciones públicas que ha sido entrenado y capacitado a lo largo del proceso de implementación de la propuesta.

De esta manera ha sido posible no sólo valorar los resultados alcanzados y compararlos con las metas propuestas, sino que además detectar oportunidades de mejora y aportar cambios que han conseguido incrementar el nivel de eficiencia del proceso.

Al mismo tiempo esto ha permitido que las instituciones públicas empezaran a familiarizarse con la utilización de nuevas prácticas de control y evaluación y de esta forma se puede decir que se ha comenzado a producir un cambio en la misma cultura de gestión de la administración pública en lo que se refiere a la implementación de programas de fomento y más en general al manejo de sus iniciativas de política.

Finalmente es importante destacar la presencia, en la metodología utilizada, de tres elementos que trasladan una parte importante de la responsabilidad sobre el cumplimiento de los requisitos legales desde las empresas hacia la administración pública. Se trata, en este caso, de la presunción de buena fé, la eliminación de inspecciones previas y el establecimiento de plazos máximos. Tradicionalmente, en los procedimientos administrativos, es el empresario que tiene que demostrar la veracidad de todas sus afirmaciones,⁵⁴ sin que eso sea considerado, a menudo, suficiente dando lugar a la necesidad de inspecciones previas en un contexto de incertidumbre en relación con la duración de los procedimientos por la inexistencia de plazos máximos para el término de los mismos. La experiencia de los programas de simplificación de trámites de FUNDES, pone en evidencia que esto en realidad no es necesario y no aporta nada a la protección del bienestar de los ciudadanos. Por el contrario, la simple adopción de una lógica distinta basada en el principio según el cual se presume que en los documentos de solicitud el empresario expresa la verdad, hace más ágil, rápido y fácil el proceso de creación de una nueva empresa, sin que se produzcan daños para la sociedad.⁵⁵

3. Algunas reflexiones conclusivas

Las experiencias de FUNDES en programas de simplificación de trámites para la creación de empresas ponen en evidencia la posibilidad por parte de la administración pública de implementar políticas horizontales, tanto a nivel municipal como nacional, sin la necesidad de tener que movilizar recursos relevantes. Y al mismo tiempo estos programas muestran los importantes resultados que se pueden alcanzar tanto en términos de mejoramiento del entorno en el cual operan las empresas, como en términos de mayor eficiencia lograda por las instituciones públicas.

De la misma manera ha sido posible verificar que la metodología elaborada por FUNDES puede ser replicada en distintos contextos y países, tanto a nivel nacional como local. Y en este sentido se puede decir que se trata de una metodología de aplicación general; y esto hace aún más valioso su aporte.

⁵³ Al respecto vale la pena observar que desde hace tiempo FUNDES ha incorporado actividades de evaluación a sus programas de apoyo a las pymes: véase al respecto los trabajos, mencionados en la bibliografía, de Soto, Valenzuela y Vergara; Dini, Stumpo, Vergara; y Bravo, Contreras y Crespi.

⁵⁴ En algunos casos hasta para las afirmaciones más obvias, como por ejemplo la identidad, es necesaria la presencia de un abogado. Al respecto véase el capítulo 2 de este documento.

⁵⁵ En este sentido es importante observar que la administración pública “siempre se reserva el derecho de asumir cualquier sanción posterior, si se detectan inexactitudes de mala fe en la solicitud.”, como se observa en el capítulo 2 del presente documento.

Asimismo se ha observado que, en varios casos, la reingeniería de los procesos de simplificación de trámites ha producido un importante “efecto demostración” que se ha manifestado en dos sentidos. Por un lado, una vez que ha sido posible visualizar los resultados alcanzados, otras municipalidades y gobiernos nacionales han expresado su interés para replicar esos programas en sus territorios; y por el otro lado se han generado demandas para extender esos mismos procesos y aplicar la misma metodología a otras áreas de la administración pública como las de permisos de construcción y servicios de catastro (SECO-FUNDES Internacional, 2005).

En la actualidad se puede afirmar que el aporte metodológico de FUNDES sobre simplificación de trámites está comprobado y completado y que es posible y necesario pasar a una nueva etapa que, siguiendo las mismas modalidades de acción, permita mejorar las condiciones en entorno.

Por esta razón, FUNDES está preparando algunos proyectos pilotos que permitan simplificar, a nivel nacional, los trámites necesarios para acceder al crédito y para exportar.

Una reflexión aparte merecen las temáticas asociadas a la lucha contra la informalidad. En varios casos se hace referencia al aporte que las iniciativas de simplificación de trámites pueden dar para favorecer la regularización de empresas que operan en la informalidad. Sin embargo, hay que observar que no existen evidencias sólidas que permitan establecer una relación directa entre la simplificación de trámites y la reducción de la informalidad.

En este sentido vale la pena observar que los costos para el registro de la actividad productiva representan sólo una parte, en general menor, de los gastos en términos de impuestos y aportes patronales que hay que aportar para operar y que estas empresas necesitan realizar un “salto” de productividad que les permita operar con mayor competitividad y para eso se requiere enfrentar un conjunto de problemas que, muchas veces, incluyen el acceso al crédito, la capacitación del empresario para mejorar sus capacidades de gestión y marketing, la formación de recursos humanos para la producción y el mejoramiento de la tecnología.

Los programas de simplificación de trámites pueden ser parte de programas integrados, que incluyen acciones horizontales, así como otras focalizadas hacia categorías específicas de beneficiarios. Pero no parece posible esperar resultados de impacto elevado, en términos de reducción de la informalidad, simplemente a través de la mejora de los procesos de registro e inscripción de las empresas.

En cambio, los programas de simplificación de trámites pueden actuar como incentivos para fomentar la realización de nuevos negocios y para crear nuevas empresas y en este sentido pueden ser un estímulo para el emprendedorismo (Banco Interamericano de Desarrollo-FUNDES Internacional, 2004).

Los programas de simplificación (especialmente nacionales), inciden año a año sobre los indicadores de clima de negocios (Guatemala y El Salvador ya muestran dicho comportamiento), los que a su vez alimentan los lugares de posicionamiento de competitividad internacional de cada país. En tal sentido, los mayores reformadores reciben reconocimiento de la comunidad mundial, demostrando mejores condiciones para los observadores probables de nuevos negocios.

La existencia de trámites largos, engorrosos y sin reglas claras, constituyen una desventaja mayor para las micro y pequeñas empresas en comparación con unidades productivas de mayor tamaño, dado que para el microempresario el costo para enfrentar esas situaciones es mayor, en términos relativos, en comparación con las grandes empresas. Los programas de simplificación de trámites pueden dar un aporte relevante para resolver esta asimetría y de esta manera generar condiciones de entorno más favorables para el desarrollo de nuevos negocios.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo – FUNDES Internacional (2004), *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Banco Mundial (2001), “Bolivia: Restricciones y oportunidades microeconómicas para un mayor crecimiento.” Anexo 3 “Las limitaciones para la formalización en Bolivia. Washington D.C. U.S.A. Junio de 2001.
- _____ (2007a) “Encuesta de empresas. Lo que dicen las empresas”, <http://espanol.enterprisesurveys.org/>
- _____ (2007b), “Doing Business”, <http://espanol.doingbusiness.org/>
- Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional (2006), “Doing Business 2007: Cómo reformar”. Resumen Ejecutivo. Washington D.C. Septiembre de 2006. Página 6.
- Bravo D., Contreras D., Crespi G. (2000), *Evaluación de impacto en Formación empresarial*, McGraw-Hill, Santiago
- Castillo G. y Chávez L. F. (2001), “Pymes: Una oportunidad de desarrollo para Costa Rica”, FUNDES Internacional
- Castillo G. y Siles A. (2003), “Simplificación de trámites para el registro y funcionamiento de empresas en el Gobierno Municipal de La Paz, Bolivia: Una aproximación sobre el grado de impacto logrado”, FUNDES Bolivia.-FUNDES Internacional, La Paz
- Del Granado J. (2003), “La experiencia del Gobierno Municipal de La Paz, Bolivia”. Ponencia presentada al VI Foro de la Microempresa del BID, celebrado en ciudad de Guatemala en Septiembre de 2003.
- Dini M., Stumpo G., Vergara S. (Compiladores), (2005), El aporte de FUNDES a las pymes en América latina: una evaluación de impacto, CEPAL, LC/W.26, Santiago
- Djankov S., La Porta R., López de Silanes F., Schleider A. (2000), “The regulation of entry”. National Bureau of Economic Research (NBER). NBER Working Paper Series. Cambridge, Massachusetts. U.S.A. September 2000.

- Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), (2004), “El costo de la legalidad: Diagnóstico de la tramitología en Guatemala: Micro, pequeña y mediana empresa”, Ciudad de Guatemala. Guatemala. Septiembre de 2004. Pág. 9.
- FUNDAPYME-FUNDES Internacional (2003), “Diagnóstico de los trámites de registro de empresas en la Municipalidad de San Salvador, El Salvador”, San Salvador
- _____ (2003), “Propuesta de simplificación de los trámites de registro de empresas en la Municipalidad de San Salvador, El Salvador”. FUNDAPYME. FUNDES Internacional, San Salvador
- FUNDES Bolivia - FUNDES Internacional (2003a), “Simplificación de trámites para el registro y habilitación de empresas en el Gobierno Municipal de La Paz, Bolivia: Diagnóstico, Valoración Técnico Legal y Propuesta”. FUNDES Internacional. La Paz, Bolivia. Enero de 2003.
- _____ (2003b), “Proyecto de simplificación de trámites para el otorgamiento de licencias de funcionamiento en el Gobierno Municipal de La Paz: Primer Informe de Monitoreo”, La Paz
- _____ (2003c), “Proyecto de simplificación de trámites para el otorgamiento de licencias de funcionamiento en el Gobierno Municipal de La Paz: Segundo Informe de Monitoreo”, La Paz
- FUNDES Costa Rica - FUNDES Internacional, (2003a) “Diagnóstico de los trámites de registro de empresas en la Municipalidad de San Carlos, Costa Rica”, San José
- _____ “Propuesta de simplificación de los trámites de registro de empresas en la Municipalidad de San Carlos, Costa Rica”, San José
- FUNDES Guatemala - FUNDES Internacional (2006a), “Diagnóstico de los trámites para el registro de empresas en Guatemala”, Ciudad de Guatemala
- _____ (2006b), “Propuesta para la creación de la Ventanilla Ágil para los trámites para el registro de empresas en Guatemala”, Ciudad de Guatemala
- FUNDES Internacional (2005), “*Toolkit* para simplificación de trámites municipales”, Programa de Simplificación de Trámites, San José
- _____ (2007a), “Manual de Simplificación Administrativa”. Versión metodológica 4.0, Programa de Simplificación de Trámites, San José
- _____ (2007b), “Manual de Monitoreo y Seguimiento”. Versión metodológica 4.0, Programa de Simplificación de Trámites, San José
- _____ (2007c), “Manual de Mejora Continua”. Versión metodológica 4.0, Programa de Simplificación de Trámites, San José
- _____ (2007d), “Análisis de Simplificación de Trámites para nuevos negocios”, mimeo (documento en preparación), San José
- Gobierno Municipal de La Paz. (2001) “Guía de Trámites”. Secretaría General, Sistema Municipal de Trámites, Fundación La Paz, FUNDAPPAC, Fundación Honrad Adenauer Stiftung. La Paz, Bolivia. Agosto de 2001.
- _____ (2004), “Manual ciudadano de trámites municipales”. La Paz
- Hernández R. (2003), “Competitividad de las MIPYME en Centroamérica: Políticas de fomento y mejores prácticas”, CEPAL, México D.F. Página 122

- Martínez J. E. y Beltrán E. (2002), “Desafíos y oportunidades de las pyme salvadoreñas: construyendo una agenda de desarrollo”. FUNDES Internacional. FUNDAPYME, San Salvador. El Salvador.
- Ministerio de Desarrollo Económico (2003), Unidad de Productividad y Competitividad, “Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales”, La Paz
- Ministerio de Economía (2006), “Política Nacional para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”, Ciudad de Guatemala. Guatemala. Marzo de 2006.
- Peres W. y Stumpo G. (2002), “La dinámica de las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe” en *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, CEPAL-Siglo XXI, México D.F
- Registro Mercantil (2007), “Expedientes inscritos mensualmente en el Registro Mercantil durante el año 2006”, Ciudad de Guatemala
- Schiffer M. y Weder B. (2002), “Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results”. Internacional Finance Corporation. Discussion Paper No. 43. The World Bank. Washington D. C.
- Soto E., Valenzuela P., Vergara H. (2003), *Evaluación de impacto de la capacitación en la productividad*, FUNDES Internacional, Santiago
- The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) – FUNDES Internacional (2005) “Simplificación de trámites administrativos para el registro de pequeñas empresas en América Central y Bolivia. Informe de evaluación”, Mimeo
- The World Bank Group. (2006), “Doing Business in 2007: How to Reform”. World Bank and Oxford University Press. Washington DC. October 2006.
- The World Bank Group and the International Finance Corporation (2007), “Doing Business in 2007: How to reform”, Washington D.C.
- Transparency International (2007), “Índice de Percepción de la Corrupción 2006”. Berlín, Alemania. Noviembre de 2006.
- Vicepresidencia de la República (2003), “Un Estado al servicio de los ciudadanos a través de la simplificación de trámites”, Programa de reforma institucional, La Paz
- World Bank Group and the International Finance Corporation (2004), “Doing Business in 2004: Understanding Regulation”, Washington D.C.
- _____ (2006), “Simplification of Business Regulations at the Sub-National Level: A Reform Implementation Toolkit for Project Teams”, Washington DC., 2006.
- World Economic Forum (2006), “Global Competitiveness Report 2006-2007”. Ginebra. Suiza. Septiembre de 2006.
- Zevallos, E. (2007), *Restricciones del entorno a la competitividad empresarial en América Latina*, FUNDES Internacional, San José. Febrero de 2007 (páginas 120 a 136).
- Zevallos, E. y Velazco, E. (2003), *Construyendo el desarrollo a través de las Pymes: La experiencia boliviana*, FUNDES Internacional, La Paz