



Experiencias internacionales sobre reformas en el ámbito de la “permisología”

Canadá, Chicago, Singapur, Malasia, Perú y Rumania

Autora

Fabiola Cabrera
Correo: fcabrera@bcn.cl

Nº SUP: 140745

Elaborado para la Comisión de Economía, Fomento; Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Protección de los Consumidores y Turismo en el marco del Proyecto de Ley que Establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e introduce modificaciones en cuerpos legales que indica.

Boletín 16566-03.

Resumen

La protección del medio ambiente, de la seguridad pública y la salud, mantener un ordenamiento urbano y territorial, asegurar estándares de calidad en diversos ámbitos que implican definiciones técnicas en los más variados aspectos son algunos de los intereses que los países deben resguardar y promover a través de su normativa.

Con el tiempo, la acumulación y/o modificación de dichas normas ha generado un escenario complejo para la inversión no solo en Chile sino en muchos países, que por este motivo, han implementado reformas tanto en sus normativas como en la institucionalidad que las administra. El presente informe aporta la experiencia de cinco casos estudiados por el Banco Mundial y una hoja de ruta propuesta para Rumania por la OCDE.

Las experiencias de Canadá, Chicago, Singapur, Malasia y Perú representan los distintos focos que pueden tomar los cambios que buscan mayor agilidad en los procesos de diversos permisos. En todos estos casos se dieron problemas comunes como la disponibilidad de información deficiente, poca transparencia en los procesos para la obtención de permisos, excesivos tiempos de tramitación, duplicación de información y funciones entre distintas agencias de gobierno, falta de coordinación entre distintos niveles de administración, entre otros.

En cuanto a las reformas llevadas a cabo, si bien cada país representa un caso único, se dieron aspectos transversales tales como: centrarse en el usuario, orientar esfuerzos hacia una base de datos unificada, plataforma digital como ventanilla única, implementación de una unidad coordinadora, participación público-privada, capacitación, seguimiento y coordinación de los distintos niveles de administración y de agencias con función pública.

De manera particular, se destaca en Canadá la articulación de los distintos niveles de administración, en Chicago la innovación de análisis de datos y un mayor involucramiento por parte de los privados, en Singapur, la expansión de la cobertura a mayor número de agencias, en Malasia, un enfoque de guillotina para normas innecesarias y en Perú, una aplicación sectorial en el ámbito turístico.

En cuanto al caso rumano, la OCDE proporcionó a dicho país cuatro líneas de acción legislativa para reformar el sistema de permisos para la industria y manufactura: i) una licencia única de tres tipos de acuerdo al riesgo que representan, los principios de ii) “silencio es consentimiento”, y el de iii) “una sola vez” en relación a la información solicitada y iv) una ventanilla única electrónica. Junto con ello enfatizó la importancia de establecer un liderazgo claro así como también un trabajo interministerial de todas las áreas involucradas en el proceso de cambio.

Introducción

El cúmulo de permisos necesarios para llevar adelante una actividad económica es la expresión concreta del cumplimiento de la normativa nacional. Los países tienen la necesidad de salvaguardar y promover una serie de intereses colectivos de la sociedad como la protección del medio ambiente, de la seguridad pública y de la salud, mantener un ordenamiento urbano y territorial así como también cumplir con estándares de calidad en diversos ámbitos que implican definiciones técnicas en los más variados aspectos. Sin embargo, en un contexto de bajas tasas de crecimiento y la necesidad de fomentar la inversión para mantener una economía vigorosa, la carga burocrática se convierte en un foco de atención y análisis (CNEP, 2021).

Con el tiempo la acumulación de normas legales y reglamentarias ha configurado un escenario complejo en donde la regulación, con su consecuente implementación y fiscalización, han dado pie a algunas descoordinaciones, superposiciones e incluso contradicciones (CNEP, 2019). Esto se explica por varias razones. Por una parte y desde una perspectiva agregada, las normas son dinámicas puesto que con el tiempo se van creando o modificando, y por otra, se conciben e implementan en sectores específicos conformando cuerpos legales cuya coordinación y coherencia no están necesariamente garantizada.

Lo anteriormente descrito representa un gran desafío que no es exclusivo de Chile y ha sido abordado de diversas maneras en varios países, observándose experiencias que pueden aportar insumos para la evaluación de iniciativas que busquen optimizar las gestiones que las empresas o personas deben realizar para ajustarse al marco normativo y las acciones del fiscalizador.

El presente informe expone en su primera sección, una selección de los hallazgos más relevantes en dos informes de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (en adelante, CNEP)¹, estos son: “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile” de agosto de 2023 y “Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos” de septiembre de 2019. En la sección II se mencionan las experiencias internacionales que recogió la misma agencia y a partir de las cuales dio a conocer una serie de parámetros que guían el análisis y los procesos de reforma de los sistemas de permisos. La sección III expone los casos de Canadá, Chicago, Singapur, Malasia y Perú. Finalmente, para el caso de Rumania, se exponen los principales elementos de la hoja de ruta recientemente entregada por la OCDE para guiar el proceso de reformas al sistema de permisos en dicho país. Esta información se recogió de la publicación de la OCDE titulada “Rediseño integral del sistema de concesión de licencias en Rumania”.

Se hace presente que este informe no es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Antecedentes disponibles en los informes de la CNEP (2019 y 2023)

En Chile y especialmente en el último tiempo, la “permisología” ha sido un término que se ha llevado a la práctica para referirse al conjunto de permisos que deben obtenerse para llevar adelante un proyecto de inversión. La CNEP precisa que la naturaleza jurídica de los permisos no siempre corresponde a la

¹ La CNEP, anteriormente Comisión Nacional de Productividad, cambió de nombre en 2021 cuando también se ampliaron sus funciones. Actualmente se denomina Comisión Asesora Nacional de Evaluación y Productividad. Para el presente informe, todas las referencias a dicha Comisión se hacen con la actual denominación independiente de la fecha de publicación de sus informes.

de un permiso o autorización administrativa propiamente. Para efectos de sus informes, la CNEP definió los permisos como:

“autorización emitida por una entidad pública o por encargo de una, que busca resguardar intereses públicos e impone actos formales para su obtención, y que a su vez habilita las actividades necesarias para un proyecto de inversión. La definición de “permisos” comprende todas las decisiones, declaraciones y actos formales emitidos por entidades públicas o privadas que ejerzan una función pública.” (CNEP, 2019).

En su informe de 2019, la CNEP advirtió que en la obtención de los permisos se producen problemas de eficiencia y de certeza jurídica. Entre **los problemas más frecuentes** se mencionan los siguientes (p.109):

- Falta de claridad en el otorgamiento del permiso en cuanto a los requisitos y criterios involucrados.
- Permisos no armonizados con el resto del ordenamiento jurídico dándose normas con competencias o criterios de decisión duplicados en otros permisos o entidades participantes.
- Precariedad del permiso una vez otorgado, dada la existencia de vías de impugnación que no responden a criterios orgánicos.
- Plazo de tramitación que supera los plazos legales.

En su estudio, la CNEP comparó los tiempos de tramitación efectivos versus los tiempos normativos encontrando que, en más de la mitad de los procesos de tramitación de los permisos, el tiempo de tramitación promedio supera el normativo. Por ejemplo, para el caso de la construcción de ciertas obras hidráulicas, el tiempo efectivo de 1.441 días corridos corresponde a 8 veces el plazo normativo de 180 días, siendo el permiso con el mayor tiempo de una muestra realizada para el primer estudio (2019).

En el mismo informe, se analizaron los tiempos desde la perspectiva de los proyectos de inversión, es decir, bajo un escenario en donde deben tramitarse todos los permisos necesarios desde la pre-construcción hasta la operación. Siguiendo la secuencia necesaria y en casos específicos, se halló que podría darse una ruta de tramitación de más de 10 años según los tiempos efectivos que se contraponen a los 2,7 años que disponen los plazos oficiales. Esto sin considerar además las situaciones de demora cuya fuente proviene de los mismos solicitantes.

La CNEP expresa en el informe 5 causas que explican los tiempos excesivos:

- 1- **De normativa:** Ausencia de definición normativa de plazos. Más de la mitad de los permisos estudiados no tienen plazos explícitos.
- 2- **De recursos:** Falta de recursos humanos y materiales en los Servicios² o problemas en la asignación de estos recursos a las tareas requeridas.
- 3- **De incentivos:** Falta de incentivos o incentivos desalineados por la ausencia de gestión de los plazos y de incentivos para cumplirlos.
- 4- **De coordinación:** Baja coordinación entre servicios. De los 400 permisos analizados, el 20% de ellos requiere algún pronunciamiento de más de un servicio. En este marco, se destaca el rol coordinador que cumple el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) ya que de acuerdo a la evidencia que se cita en el informe, se observa una buena coordinación de los procesos entorno a la evaluación ambiental (p.149).
- 5- **De los titulares:** Baja calidad de información proporcionada por el titular debido a que este aspecto está fuera del ámbito de acción de los servicios, encontrándose situaciones de demora

² En este informe el término “Servicios” se utiliza para señalar en general a los distintos servicios públicos.

de hasta 5 veces el plazo legal ya sea por demora, información incompleta o deficiente por parte de los solicitantes.

Con relación al informe de CNEP de 2023, se mencionan a continuación algunos de los **hallazgos**:

- Existe una **gran heterogeneidad en las características de los permisos** (objeto de protección, etapa de inversión en la que se solicitan, autoridad que los otorga, etc.). Por una parte se detectaron permisos de menor complejidad que la CNEP denominó clase 1 y que se utilizan de manera intensiva, se tramitan en plazos cortos (aproximadamente 2 meses en promedio) y tienen una baja tasa de rechazo (15%). Por otra, se detectaron permisos más complejos que registran un mayor período de tramitación (7 meses para clase 2 y 17 meses para clase 3) y mayor tasa de rechazo en la medida que aumenta la complejidad (34% clase 2, 39% clase 3).
- Ante esto último, es necesario recalcar que en los plazos hay también una iteración con los solicitantes y que por tanto **hay una fracción del tiempo de tramitación que no depende de la institución que otorga el permiso**.
- Se detectaron **casos especialmente complejos** en términos de incremento y acumulación de solicitudes, plazos de tramitación, intensidad de uso y generación de retrasos en los proyectos de inversión para los siguientes permisos i) Concesión Marítima de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, ii) Informe Favorable para la Construcción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), iii) Permisos que otorga el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) y iv) Consulta de pertinencia del ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- Dependiendo del tipo de proyecto de inversión, se encontraron **extensos tiempos de tramitación y alto potencial de rechazo por tipología de proyecto** de inversión.

II. Casos internacionales en informes de la CNEP

En el anexo III de su último informe del Análisis de Permisos Sectoriales Prioritarios para la inversión, la CNEP (2023) presenta distintas alternativas para gestionar los permisos a partir de la observación de varios casos a nivel internacional y que pueden ser modelos de estrategias a seguir para abordar la necesidad de agilizar los diversos procedimientos que deben cumplir los proyectos de inversión. Descritas de manera muy general, estas estrategias son las siguientes:

1. **Mecanismos de tramitación simplificada o acelerada de proyectos** (*Fast Track*) que podría darse a ciertos proyectos considerados estratégicos, prioritarios o de interés nacional. En esta estrategia, se establecen procedimientos más expeditos o reducción de algunos trámites. Este tipo de enfoque se observó en Australia (Victoria) y la Unión Europea, para el sector inmobiliario y de energías renovables respectivamente.
2. **Asesoramiento previo a la tramitación del permiso** como una instancia que precede al inicio de la tramitación y que se entrega a los inversionistas acerca de los requisitos, documentación y lo necesario para evitar errores y retrasos que provienen desde los solicitantes. Esta estrategia fue implementada para el sector inmobiliario en Australia (Victoria) y en Canadá (Calgary) y para el sector de energía en Canadá.

3. **Oficinas de Grandes Proyectos** que operan para proyectos de gran envergadura con el objetivo de coordinar las distintas instancias para un proceso más ágil. Estos sistemas han sido implementados en EE.UU., Australia y Canadá con alcance multisectorial.
4. **Plataformas digitales de tramitación** para las tramitaciones y seguimiento de los permisos en ese formato. Implementada en Australia y EE.UU. con alcance multisectorial.
5. **Ventanillas o puntos únicos de tramitación** (one stop shop) en el cual converjan los servicios e instituciones que tienen a cargo los distintos permisos y de esta manera los inversionistas pueden realizar todos los trámites en un solo lugar. Este sistema se observó en el sector inmobiliario para Canadá (British Columbia) y Países Bajos, y en Dinamarca y Canadá (British Columbia) para los proyectos en energías renovables y minería respectivamente.

En el informe de la CNEP se detalla además por cada uno de los enfoques expuestos ciertas condiciones o casos especiales en donde hay excepciones o requisitos especiales, lo que da cuenta que no existe un único formato a desarrollar.

III. Casos Banco Mundial

En la publicación del Banco Mundial *Business Licensing Reforms. Insights From Selected Country Experiences* de Aris Molfetas (2019) se dan a conocer cinco casos de administraciones³ que realizaron reformas en sus sistemas de tramitación con el objetivo optimizar los procesos y agilizar las aprobaciones requeridas ya sea para el inicio de actividades económicas o para materializar los proyectos de inversión. El documento destaca que para llevar adelante diversas actividades productivas las personas y empresas deben enfrentar a menudo procedimientos complejos, con el objeto de cumplir normativas y estándares lo cual también puede implicar tarifas inasequibles, procesos de aprobación superpuestos o duplicados con sistemas de gobernanza fragmentados, entre otras problemáticas.

Esta sección presenta a modo de síntesis los aspectos más destacados de cada uno de los casos expuestos, a saber, Canadá, Chicago, Singapur, Malasia y Perú.

a. Canadá: BizPal plataforma digital

Desde comienzos de la década del 2000, el sector empresarial canadiense, apoyado por algunos *thinks thanks* declaraba que la excesiva regulación se traducía en altos costos y desincentivos para el emprendimiento, manifestando poca claridad en la comunicación de las normas y un deficiente servicio a los usuarios por parte del sector público (CFIB, 2005). En ese momento, la obtención de permisos podía implicar búsqueda de información (y posterior seguimiento de procesos) fragmentada entre los distintos niveles de gobierno: federal, provincial y local. Adicionalmente, la información y eventual asesoría recibida por parte de algunos departamentos de gobierno, podía ser incluso contradictoria debido a que estos se desempeñaban como componentes aislados y sin coordinación.

En respuesta a lo anterior, las autoridades canadienses llevaron adelante una reforma que involucró alianzas entre distintos niveles de administración (federal, territorial, provincial y local) cuyo resultado

³ En este caso “administraciones” puede referirse indistintamente a Estado, Gobiernos Regionales, Provinciales, Municipales o locales.

más visible fue [BizPaL](https://bizpal.ca/)⁴, un servicio en línea enfocado al usuario que entrega información actualizada sobre licencias, permisos y otros requisitos de autorización para iniciar y operar un negocio en Canadá.

Liderado por el Departamento Federal de Industria, se comenzó a trabajar en 2004 bajo el paraguas del programa plurianual “Gobierno en Línea” y se inició en 2005 con un pequeño número de territorios a modo de piloto para luego llegar a una cifra de más de 700 en 2015.

El sistema contempló un modelo de costos compartidos (proporcional a la población de cada territorio) y con toma de decisiones colaborativa entre los gobiernos que participan en la plataforma. A medida que fue tomando fuerza, se fue implementando un sistema de gobernanza más robusto y sostenible con un Comité Directivo, como órgano de toma de decisiones, compuesto por representantes de todos los gobiernos y agencias federales participantes. En la figura 1 se observan los roles y responsabilidades para los distintos niveles de gobierno.

Figura 1: Roles y responsabilidades en la alianza para el proyecto BizPal

Federal (Departamento de Industria de Canadá)	Provincial/ Territorial	Gobierno local
Gestionar la Oficina Nacional BizPaL (centro experto), incluido el soporte de asociaciones, mantenimiento e innovación.	Gestión de permisos y licencias Provinciales/Territoriales en la base de datos.	Responsable de mantener la exactitud de los permisos y licencias en la base de datos
Alistar provincias y territorios	Proporcionar financiamiento para apoyar las operaciones centrales.	Promoción del servicio a nivel local.
Administrar los permisos y licencias federales en la base de datos.	Reclutar y apoyar a los gobiernos locales	
Aceleración y expansión de BizPaL	Proporcionar gestión de proyectos, capacitación y garantía de calidad.	Participar en comités y grupos de trabajo cuando sea posible.
	Proporcionar orientación estratégica para la asociación	

Fuente: Departamento de Desarrollo Económico, Ciencia e Innovación de Canadá 2015

La implementación de BizPal trajo beneficios tanto al sector público como privado. En este último, aumentó la transparencia y redujo la complejidad sobre todo en la búsqueda de información sobre los permisos que requieren las empresas con el consecuente ahorro de costos. Para el sector público, promovió la colaboración y coordinación entre los diferentes servicios y administraciones, y además, dado el foco de autoservicio de la plataforma, liberó recursos permitiendo una mejor asignación de ellos, se dispuso de mayor información ayudando a su vez a un mayor nivel de cumplimiento de la normativa y de información para una mejor legislación.

⁴ Accesible en: <https://bizpal.ca/>

La plataforma, proporciona de manera automática, interactiva y personalizada (con detalles específicos del tipo de negocios, ubicación de la empresa, actividades planificadas, etc.) la lista de todas las autorizaciones requeridas en todos los niveles de gobierno de manera anticipada (información que incluye costo, frecuencia de renovación, información de contacto de la autoridad emisora, formularios, los enlaces a los sitios web gubernamentales, etc.).

El Departamento de Desarrollo Económico, Ciencia e Innovación de Canadá (2015) realizó una evaluación de la plataforma BizPaL encontrando resultados positivos de eficiencia y mejor uso de los recursos. Se indicó que también que aun cuando el modelo de la plataforma había alcanzado una cierta madurez era necesario mantener un nivel de innovación para asegurar información actualizada y en colaboración con diversas entidades de gobierno.

Por último cabe destacar que si bien el informe del Banco Mundial destaca que el levantamiento de la plataforma no implicó una revisión integral de las políticas, ya que el aporte principal de la plataforma fue generar un inventario de todas las licencias, permisos y otras autorizaciones ex ante, la iniciativa sí fomentó cambios posteriores. Un ejemplo de ello corresponde al programa piloto MBL en 2008 (permiso móvil de empresas) destinado a empresas que tenían funcionamiento en más de una municipalidad o provincia, como profesionales freelancer o servicios de catering, ya que en lugar de obtener el permiso en cada jurisdicción como se requería inicialmente, con el piloto se determinó que bastaba con el permiso entregado en la localidad de origen.

b. Chicago: clasificación de licencias

Al igual que en el caso de Canadá, diversos antecedentes daban cuenta de grandes obstáculos para emprender negocios, y en especial para las PYME en la ciudad de Chicago, un área metropolitana de catorce condados y con más de 1.700 unidades de gobierno que presentaban un complejo entramado de regulaciones para las operaciones comerciales diarias (incluyendo temas como impuestos, zonificación, licencias y permisos). Esto dio pie para conformar un equipo de personas que revisó el sistema de permisos y licencias en 2012, con la misión de crear e implementar una solución innovadora para mejorar la eficiencia y el acceso a los servicios públicos de la mano con la eficiencia energética.

El enfoque de trabajo se basó en cuatro áreas: levantar un diagnóstico de la situación en cuanto a la regulación vigente, revisar otros sistemas a nivel nacional o internacional, investigar e integrar la experiencia de los usuarios y generar nuevas ideas para rediseñar el sistema de permisos en colaboración con los distintos actores involucrados del sector privado y público.

Siguiendo dicho plan, a través del estudio de los permisos, de las reformas anteriores y de entrevistas a funcionarios y a usuarios, se encontró que el sistema carecía de la flexibilidad necesaria para ir a la par con los permanentes cambios en los mercados. Así mismo, presentaba importantes cuellos de botella, duplicidad de funciones entre departamentos y una cantidad mayor de permisos en comparación con otras grandes ciudades, entre otras características que hicieron necesaria una reforma y un proceso de reingeniería en varios aspectos.

Uno de los cambios importantes implementado fue la clasificación de los permisos en tres tipos, de acuerdo a la complejidad del mandato. Esto permitió eliminar algunos permisos y combinar varios de ellos facilitando el proceso. Estos son:

- Licencias comerciales limitadas, que se aplicaban a actividades de bajo riesgo (por ejemplo, tiendas minoristas)
- Licencias comerciales reguladas, que se aplicaban a actividades específicas de la industria moderadamente reguladas (por ejemplo, tatuajes, perforaciones corporales e instalaciones de bronceado).
- Licencias especializadas para actividades más reguladas (por ejemplo, venta minorista de licores, tabaco o animales)

Adicionalmente se creó un permiso de fácil aprobación para emprendimientos innovadores que no encajaban con las categorías descritas anteriormente el cual tendría una duración provisoria de 2 años, al final de los cuales las autoridades podían terminar el permiso o incorporarlo a una de las categorías existentes. Esta iniciativa fue especialmente importante para ir incorporando nuevos negocios o actividades a la normativa ya que fue una manera de contar con empresas piloto.

Lo anterior se complementó con varias otras acciones como simplificación de requisitos, optimización en los procesos de inspección, implementación de vías *fast track* y un portal web, entre otros asociados a una reingeniería de procesos.

En la publicación del Banco Mundial se destaca un caso piloto de proyección de inspecciones sanitarias en el rubro de alimentos utilizando analítica avanzada.

Para asegurar una adecuada participación de organizaciones relevantes se involucraron a los siguientes actores (ASH Center, 2015):

- Partes interesadas externas al Gobierno: propietarios de pequeños negocios, cámaras de comercio locales, consejo municipal, organizaciones comerciales (asociación restaurantes de Illinois, Cámara de Comercio de Chicago, entre otros);
- Entidades expertas: delegado de cumplimiento empresarial, sargento de seguridad contra incendios, equipo legal de la policía, asuntos legislativos y otros delegados de la división de pequeñas empresas de la ciudad;
- Entidades de gobierno: equipo de implementación de innovación (oficina del alcalde), delegado del departamento de licencias, administrador de zonificación, delegado de inspecciones de edificios, director de seguridad alimentaria y al consejero legal senior.

Cuadro 1: Innovación en locales de comida

Analítica avanzada para proyección de infracciones en establecimientos de comida

- Más de 3.000.000 de habitantes
- más de 15,000 establecimientos de comida
- solo 35 inspectores para fiscalizaciones anuales

En colaboración público-privada, se implementó un piloto de análisis predictivo que integró datos de diversos sistemas (se identificaron variables clave predictivas: historial previo de violaciones graves, tiempo transcurrido desde la última inspección, posesión de licencias para tabaco y/o consumo incidental de alcohol, temperatura promedio de tres días y ubicación del establecimiento, entre otras) Con ello se estimaron los establecimientos con mayor probabilidad de incumplir normas y tras su lanzamiento en 2014, los inspectores pudieron identificar violaciones graves con mayor rapidez. Como consecuencia se obtuvo una asignación de recursos mucho más eficiente.

El desarrollo tecnológico permanente demostró en este caso una adaptación para mejorar la prestación de servicios al sector privado, asignar recursos gubernamentales de manera más eficiente y lograr mejores resultados regulatorios para la comunidad, incluida la protección de la salud y la seguridad.

Fuente: Molfetas, 2019

A consecuencia de lo anterior, se obtuvieron importantes avances en eficiencia, entre estos se puede mencionar una reducción en el número de tipos de permisos y licencias de 117 a 49 con un ahorro estimado de USD 2 millones anuales para las empresas, se redujo el tiempo promedio de tramitación y se mejoraron los niveles de cumplimiento de la normativa (ASH Center, 2015).

La reforma se considera como un caso de éxito por centros de estudio de organización empresarial y de políticas públicas.

c. Singapur: Servicio de Licencias Online de Singapur

Singapur es uno de los casos más destacados a nivel internacional en la preocupación por la eficiencia de su economía a través de herramientas tecnológicas. La cultura tecnológica es uno de los elementos característicos de la administración pública de Singapur. En la década de los 80 por ejemplo se hicieron compromisos de reformas de gobernanza electrónica para modernizar la administración y los servicios públicos con los planes quinquenales de computarización llamados Planes Nacionales de “Infocomunicación”. No obstante lo anterior, en los años 2000, diversos actores expresaron sus dificultades con la burocracia. Al igual que en los casos anteriores de Canadá y Chicago, los diversos permisos en Singapur tenían una orientación hacia la agencia o departamento público y no hacia el usuario, lo que generaba un sistema inconexo con extensos plazos de espera.

En consecuencia, el país llevó adelante el Servicio de Licencias Online de Singapur (OBLS, por sus siglas en inglés), un sistema que integró la coordinación de varios servicios de la mano de la digitalización y enfocado principalmente a las pequeñas y medianas empresas. Antes del OBLS, Singapur ya contaba con varias plataformas⁵, sin embargo, estas abordaban parcialmente los permisos y adicionalmente tenían un carácter primordialmente informativo y no de gestión. En el proyecto se involucraron el Ministerio de Comercio e Industria liderando la iniciativa, el Ministerio de Hacienda, con el financiamiento, y la Autoridad de Desarrollo de Infocomm (servicio público encargado del desarrollo y regulación de la infraestructura digital de Singapur, (IMDA, s/f) como el gestor del proyecto. Se estableció una gobernanza al más alto nivel de diversas agencias públicas (se menciona al Comité Permanente de Ministros) y un comité de trabajo para lograr una plataforma integral con procesos de reingeniería, control de calidad y un comité técnico asesor.

La iniciativa siguió tres fases: conceptualización, revisión y reingeniería de procesos y automatización. En el primero por ejemplo, se agruparon permisos de manera sectorial (industria alimenticia, educación, etc.) con lo que se pudieron identificar los sectores más complejos. Otro enfoque, consistió en comenzar por aquellos servicios que estuvieran tecnológicamente más avanzados y así facilitar posteriormente la adopción de los restantes.

Como un segundo paso, se revisaron de manera individual todos los permisos (cuadro 2) dando como resultado varias acciones: la fusión de algunos, eliminación de otros, reemplazo por otros menos engorrosos (notificación en lugar de autorización), eliminación de requisitos para renovación y en algunos casos un permiso compuesto para negocios específicos con varias localidades que evitó la obligación de obtener autorizaciones para cada una.

⁵ Como por ejemplo TradeNet, LawNet, y MediNet

Posteriormente se inició el proceso de reingeniería en cada una de las agencias involucradas, las cuales no solo presentaban distintos niveles de avance tecnológico sino también una fuerte resistencia a los cambios, lo cual se debió trabajar de manera estratégica y táctica para lograr finalmente una plataforma que permitiera la interoperabilidad.

Entre las innovaciones tecnológicas de la plataforma pueden destacarse el sistema de seguimiento y notificaciones por mensajes de texto, portal de pagos único y su interoperabilidad de las distintas bases de datos que permitió la verificación de información que provenían de distintas fuentes a la vez que eliminó duplicaciones.

La plataforma resultó ser exitosa bajo varios parámetros. La carga burocrática disminuyó en varios sectores, y casi la totalidad de los trámites de las nuevas empresas se comenzaron a realizar a través de

OBLS. En promedio se disminuyó en un 65% el tiempo de procedimiento de aprobación y en algunos casos fue mucho mayor. Por ejemplo, el proceso de solicitud de licencia de generación eléctrica ante la Autoridad del Mercado Energético se redujo de seis meses a seis semanas. Dada una mayor eficiencia, se redujeron algunas tarifas asociadas a las autorizaciones con el consecuente ahorro de costos.

Cabe destacar que la plataforma OBLS ha seguido en evolución ya que posteriormente fue potenciada llamándose OneLicence y actualmente los sitios oficiales se muestran con el nombre de GoBusiness⁶.

Cuadro 2

Preguntas levantadas para la revisión de los permisos en el proceso de generación del sistema OBLS.

- ¿Cuál es el motivo de la licencia?
- ¿Cuáles son los requisitos para obtener la licencia?
- ¿Por qué se seleccionaron estos requisitos?
- ¿Con qué frecuencia se renuncian a estos requisitos y por qué?
- ¿Cuál es la tarifa que se cobra por la licencia y por qué?
- ¿Con qué frecuencia se rechaza una solicitud y por qué?
- ¿Con qué frecuencia se realizan las inspecciones?
- ¿Con qué frecuencia se aprehende a los infractores?
- ¿Es necesario reunirse personalmente con el solicitante y, en caso afirmativo, cuál es el propósito de la reunión?

d. Malasia: reducción regulatoria

De manera similar a los países revisados anteriormente, Malasia también debió enfrentar la ineficiencia generada por un gran número de autorizaciones requeridas para las actividades económicas. El diagnóstico incluía no solo un gran número de permisos sino también duplicaciones, excesiva complejidad, falta de coordinación entre las agencias y de transparencia en cuanto a los requisitos.

Junto al objetivo de llegar a ser un país de ingresos altos para el 2020, en el año 2010, el gobierno de la época llevó adelante el plan NEM (New Economic Model) y con ello se estableció un comité de trabajo especial conformado por representantes de los sectores privado y público (PEMUDAH). Se consideraron también las unidades de gobierno de productividad, y la de planificación y administración estratégica, bajo el liderazgo de una unidad especial de coordinación.

⁶ GB go business licensing disponible en: <https://licence1.business.gov.sg/feportal/web/frontier/home> (febrero, 2024)

El proceso se inició levantando un diagnóstico luego de la revisión de todas las licencias comerciales y permisos existentes en el país y se optó por un mecanismo denominado “la guillotina regulatoria”. Este consistió básicamente en eliminar las normas innecesarias como aquellas obsoletas, o que legalmente no se justificaban de acuerdo a las dinámicas de las actividades económicas. También implicó la simplificación, en la medida de lo posible, de aquellas que no fueran favorables a las empresas. El cuadro 3 muestra los principios que guiaron el proceso que en una primera etapa se llevó entre 2011 y 2014. Se comenzó a nivel federal y con 5 ministerios para luego seguir a los estados y ministerios faltantes.

Se introdujo el sistema BLESS (*Business Licensing Electronic Support System*) un portal online cuyas características se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 3

Principios que guiaron el proceso

- i. Utilizar el mínimo de requisitos para lograr objetivos regulatorios.
- ii. Ser menos prescriptivo al establecer requisitos regulatorios sobre cómo las empresas debe operar.
- III. Proporcionar un acceso fácil y transparente a la información.
- IV. Ser integrador y coherente con otras herramientas de licencia.
- v. Comunicarse eficazmente con las empresas y otras partes interesadas

Cuadro 4: Características de la plataforma del sistema de soporte electrónico

- Múltiples aplicaciones de licencia
- Procesamiento y actualización simultánea por parte de las respectivas agencias.
- Formularios compuestos y estandarizados
- Envío, aprobación y notificación en línea
- Consultas en línea
- Seguimiento y monitoreo en línea
- Pagos electrónicos
- Mecanismos de retroalimentación

Posteriormente, se ha mantenido un monitoreo y evaluación periódica así como también se han realizado los ajustes necesarios para garantizar que el marco regulatorio siguiera siendo relevante y efectivo en el dinámico entorno empresarial.

El proceso de reforma en Malasia se caracterizó por su enfoque holístico, que no solo buscó eliminar las barreras innecesarias para hacer negocios sino también mejorar la eficiencia y efectividad de los procesos regulatorios. Esto se logró combinando la eliminación de regulaciones redundantes con la simplificación de procedimientos, y con la adopción de tecnologías digitales para facilitar las interacciones comerciales con el gobierno

Como resultado y por mencionar solo algunas cifras, a finales de 2014 se habían revisado 843 procesos de negocios a nivel federal y más de 2,500 en los 13 estados del país. En 2015, se rediseñaron más de 1.400 licencias y se fusionaron en 900 licencias nuevas a nivel federal. Por otra parte, a nivel estatal, se rediseñaron 2.659 licencias y redujeron a 1.915 licencias compuestas.

Dado el éxito de esta plataforma, se planteó la incorporación de más sectores como la salud, educación, turismo y capacitación. Posteriormente, Malasia desarrolló el proyecto RURB (*Reducing Unnecessary Regulatory Burdens*, por sus siglas en inglés) que involucra una revisión sustancial de todas las regulaciones relevantes para eliminar la superposición regulatoria y requisitos que dificulten la innovación, para garantizar una implementación uniforme combinando ejercicios de mapeo, entrevistas con reguladores y el sector privado y análisis costo-beneficio para identificar posibles mejoras en la cadena de valor de cada sector.

e. Perú: aplicación sectorial en turismo

En el año 2010 el desarrollo de infraestructura comercial dañó de manera irreversible parte de vestigios incas en la ciudad de Cusco dejando entrever la necesidad de la protección de su Patrimonio Cultural, especialmente luego de un gran incremento en el número de turistas en la década de 2000. La informalidad de la actividad turística llegaba a tasas del 50 al 55% de los operadores y una de las causas se atribuía a los trámites necesarios para la formalización. Estas dificultades estaban asociadas a plazos excesivos, falta de transparencia, deficiente coordinación entre agencias y otras barreras burocráticas en general.

Enfrentar las barreras regulatorias ineficientes configuró la motivación para reformar el sector en 2012 para lo cual se debió involucrar a varias agencias el Ministerio de Cultura, a través de su departamento local en Cusco, la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo y las Municipalidades Provinciales de Cusco y Urubamba.

Se generaron dos grupos de trabajo, nacional⁷ y regional y en cada uno de ellos se adaptó un enfoque hacia la simplificación. Junto con la descentralización y la participación activa de los gobiernos subnacionales, se buscó crear un entorno más propicio para el desarrollo y crecimiento del sector turístico en Perú. La reforma pretendía no solo reducir la carga administrativa para las empresas sino también mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión turística a nivel local y regional.

En síntesis, los cambios lograron simplificar y descentralizar a través de una mayor participación de los Gobiernos Subnacionales para lo cual se les involucró activamente en el proceso, empoderándolos para que asumieran un papel más activo en la promoción y regulación del turismo en sus respectivas administraciones. Con la revisión y modificación de leyes y regulaciones existentes, se logró eliminar barreras innecesarias al ingreso y operación de empresas turísticas.

En este sentido, fueron actividades claves de la reforma las siguientes:

- Revisión y modificación de leyes y regulaciones existentes y creación de la base legal necesaria para llevar adelante las reformas.
- Descentralización de la gestión, especialmente en el otorgamiento de las licencias turísticas, delegando más responsabilidades a los gobiernos subnacionales. Esto implicó un proceso de capacitación y empoderamiento de las autoridades locales y regionales para que pudieran gestionar efectivamente las licencias dentro de sus administraciones.
- Simplificación de procesos y procedimientos para la obtención de licencias, eliminando requisitos redundantes y optimizando los tiempos de gestión con el objetivo de lograr un proceso más accesible y menos costoso para los empresarios del sector turístico.
- Participación activa de las partes interesadas durante todo el proceso, incluidos los empresarios del sector turístico, para asegurar que las reformas respondieran a las necesidades reales del sector y contribuyeran efectivamente al desarrollo turístico del país.
- Coordinación interinstitucional entre diferentes agencias y ministerios a nivel nacional, así como entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.
- Implementación con esfuerzos coordinados entre diversos niveles de gobierno y el sector privado para los cambios propiamente tales y también mecanismos de seguimiento y

⁷ EL número de turistas aumentó desde una cifra de 500 mil en 1994 a más 2 millones en 2010 y posteriormente más de 3 millones en 2014 (Banco Mundial, 2016).

evaluación para asegurar la efectividad de las reformas y realizar ajustes según fuera necesario.

- Entre otras acciones concretas importantes se cuentan: se formaron equipos de trabajo multisectoriales (diferentes niveles de gobierno y sector privado), se realizaron consultas públicas para recoger opiniones y sugerencias (empresarios del sector turístico, asociaciones profesionales, y la sociedad civil) que permitieron retroalimentar las propuestas, se desarrollaron soluciones tecnológicas específicas para mejorar el flujo de información y el registro de los operadores, lo anterior involucró también la capacitación correspondiente

Las mejoras obtenidas fueron múltiples. Como resultado de la descentralización en los procedimientos y la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales se adaptaron los procesos a las necesidades locales mejorando la capacidad de respuesta y eficiencia en la emisión de licencias. Con esto a su vez se fortaleció la capacidad de gobiernos locales y regionales como resultado de la capacitación y recursos proporcionados.

Se fomentó una mayor participación y colaboración del sector privado ya que la simplificación de los trámites y la descentralización permitieron un entorno más dinámico y competitivo para los empresarios turísticos.

Se logró una simplificación general de los trámites, una disminución sustancial de la carga administrativa para los empresarios y en especial para las PYME, así como también del tiempo necesario para la aprobación dado el menor número de requisitos y procedimientos para obtener las licencias. En concreto, se eliminaron más de 150 permisos que se diagnosticaron como innecesarios, los trámites para la formalización de negocios en el sector turístico se redujo desde más de 850 a alrededor de 300 y el tiempo de formalización disminuyó en 1.130 días calendario. Lo anterior mejoró la satisfacción de los usuarios de manera importante.

Todos estos avances significativos para el sector turístico en Perú han tenido como efecto una reducción de las barreras para la entrada y operación de negocios en este sector de gran relevancia para la economía peruana.

IV. Recomendaciones de hoja de ruta de la OECD para Rumania

Luego de la crisis financiera de 2008, Rumania perdió fuerza en sus tasas de crecimiento lo que fue agudizado por la pandemia con una consecuente y difícil recuperación económica. Tanto para fomentar la inversión nacional como externa, la Comisión Europea y la OCDE apoyaron al Gobierno de Rumania para identificar los obstáculos clave y las opciones de reforma para optimizar el sistema de licencias y el entorno empresarial focalizado en el ámbito industrial y manufactura. Esto se tradujo en un reporte de la OCDE entregado en mayo de 2022 y titulado “Rediseño integral del sistema de concesión de licencias en Rumania”. En el documento se entrega un inventario de licencias comerciales, y presenta los pasos prácticos clave que podrían apoyar la simplificación de los procedimientos.

En el documento mencionado, se indica como parte del diagnóstico inicial un sistema caracterizado por la emisión de 111 licencias por 43 autoridades diferentes, sin un repositorio unificado, con las consecuentes complicaciones para las empresas. Estas licencias eran necesarias para iniciar, conducir y operar un negocio, como permisos de construcción y obligaciones del registro de comercio.

La hoja de ruta cubre cuatro acciones legislativas principales:

- i) El establecimiento de una licencia única industrial, reorganizando los procedimientos e integrando las licencias sectoriales existentes en un único proceso simplificado; esto implica a su vez, el rediseño de los procedimientos de solicitud, la institución de un órgano coordinador, la eliminación de controles duplicados y requisitos innecesarios de renovación y la creación de una taxonomía de licencias;
- ii) El principio de “silencio es consentimiento” *Government Emergency Ordinance* N° 27/2003;
- iii) El principio de “una sola vez”, que permite exigir a los inversores suministrar la misma información o documentos a instituciones públicas una sola vez y
- iv) Una ventanilla única electrónica (Electronic Point of Single Contact)

Para cada una de estas modificaciones la hoja de ruta propuesta por la OCDE contempla cuatro secciones: i) Un preámbulo – o “exposición de motivos”, ii) una estructura para el instrumento legal propuesto con una descripción de las principales secciones o áreas cubiertas, iii) el contenido de la legislación propuesta, incluidas las principales opciones y disposiciones a adoptar y iv) un proceso de aprobación sugerido para la legislación propuesta.

El documento de la OCDE, enfatiza que la hoja de ruta es uno de los elementos de los cambios a impulsar pero estos también requieren una serie de factores claves para una implementación exitosa como los siguientes (OECD, 2022b):

- Un claro liderazgo del gobierno asignado a un ministerio que tenga una participación efectiva (por ejemplo el de economía) y que pueda colocar los énfasis de la reforma, así como también materializar los pasos concretos y prácticos en directa interacción con los diversos *stakeholders*, y en especial, asegurar la coordinación institucional.
- Establecer un equipo de trabajo interministerial que incorpore los siguientes ministerios: la Cancillería del Primer Ministro y la Secretaría General del Gobierno, para la coordinación política de alto nivel; los ministerios de Economía; Medio Ambiente, Agua y Bosques; Investigación, Innovación y Digitalización; del Interior; Trabajo y Protección Social; Salud; Fomento, Obras Públicas y Administración; Justicia, incluida la Oficina de Registro Mercantil y el Ministerio de Finanzas.
- Asignar al equipo de trabajo los claros roles de discutir, validar y monitorear progresos.
- Mantener un canal de consulta permanente con el sector privado.
- Así mismo, el equipo deberá establecer los mecanismos de comunicación y principales acciones, en cada una de las líneas (“silencio es consentimiento”, “solo una vez” y de la ventanilla única electrónica). Esto debe tener en cuenta una línea de tiempo clara con sus plazos y fechas hasta la implementación de la reforma.

Por último, cabe destacar que para el establecimiento de una única licencia, la hoja de ruta propone tres tipos de permisos (tipos 1, 2 y 3). Las clasificaciones responden al riesgo que presentan desde la perspectiva medioambiental y pública. De esta manera, podrían utilizarse diversos métodos para las definiciones: a) basarse en los códigos de actividades económicas (NACE, Nomenclatura de Actividades Económicas de la UE), b) en una evaluación técnico/científica del riesgo inherente a la actividad a realizar y c) en función de cuáles de las licencias existentes son aplicables a la actividad.

Referencias

ASH Center (2015) Chicago Licensing And Permitting Reform. Paper Series: Regulatory Reform for the 21st--Century City, an Initiative of the Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Disponible en: <http://bcn.cl/3i35n> (febrero, 2024)

Banco Mundial (2016) Peru: Easing Business Regulations in one of the World's Most Famous Tourist Destinations. Story highlight What we do. Disponible en: <http://bcn.cl/3i35m> (febrero, 2024)

Banco Mundial (2020.a) Doing Business 2020 Comparing Business Regulation in 190 Economies. Disponible en: <http://bcn.cl/3i35k> (Noviembre, 2023)

Banco Mundial (2020.b) Rankings on Doing Business topics – Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/3i35j> (Noviembre, 2023)

CFIB (2005), “Rated R: Prosperity Restricted by Red Tape”. Canadian Federation of Independent Business. Disponible en: <http://bcn.cl/3i35i> (enero, 2024)

CNEP (2019) Disponible en: Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos. Disponible en: <http://bcn.cl/3g5uq> (octubre 2023)

CNEP (2023) Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile. Agosto de 2023. Disponible en: <http://bcn.cl/3g5us> (octubre 2023)

CNEP 2021 Reactivación Económica y Crecimiento de Largo Plazo. Propuestas de la Comisión Nacional de Productividad. Marzo 2021. Disponible en: <http://bcn.cl/3g5uz> (octubre 2023)

Departamento de Desarrollo Económico, Ciencia e Innovación de Canadá (2015) Evaluation of Innovation, Science and Economic Development Canada's BizPaL Service Noviembre de 2015 Disponible en: <http://bcn.cl/3i35h> (febrero, 2024)

IMDA, s/f Who we are. Infocomm Media Development Authority Disponible en: <http://bcn.cl/3i35g> (febrero, 2024)

Molfetas, A. (2019). *Business Licensing Reforms: Insights from Selected Country Experiences*. World Bank. Disponible en: <http://bcn.cl/3i35f> (febrero, 2024)

OCDE (2022) *Comprehensive redesign of the licensing system in Romania. Enhancing the business environment in Romania through industrial and manufacturing licensing simplification Business Licensing Inventory and simplification roadmap*. Disponible en: <http://bcn.cl/3i35e> (febrero, 2024)

OECD (2022b) *Comprehensive Redesign Of The Licensing System In Romania. Project implemented in collaboration with the Romanian Competition Council, funded by the European Union via the Structural Reform Support Programme, and carried out by the OECD in co-operation with the European Commission's DG REFORM Presentación en Bucarest mayo 2022*. Disponible en: <http://bcn.cl/3i5t8> (febrero, 2024)

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

