



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

**FACILITANDO COMERCIO**

# Peru and Andean Trade Capacity Building (PATCB) Project

Análisis de la viabilidad de la participación de instituciones privadas en la certificación del cumplimiento de condiciones de seguridad en defensa civil, como parte de la evaluación para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento

## **Abril, 2011**

Este informe ha sido producido para la revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Fue preparado por Angélica Matsuda, en referencia a Peru Trade Capacity Building Project (USAID IQC Contract No. EEM-I-00-07-00009-00. Task Order No. AID-527-TO-10-00002). Los puntos de vista del autor expresados en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## INDICE

<i>RESUMEN EJECUTIVO</i>	5
1. INTRODUCCION	13
2. CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA	14
2.1 El nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	14
2.2 Seguridad y desarrollo de negocios	20
3. DIAGNÓSTICO DE LAS INSPECCIONES TÉCNICAS DE SEGURIDAD EN DEFENSA CIVIL	28
3.1 Competencias	28
3.2 Instrumentos	30
3.3 Procesos	34
3.4 Recursos humanos	52
3.5 Recursos financieros	55
3.6 Monitoreo y Evaluación	57
3.7 Rendición de cuentas	58
4. EXPERIENCIAS APLICADAS	59
4.1 Experiencias internacionales	59
4.2 Experiencias nacionales	66
5. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	70
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86
6.1 Conclusiones	86
6.2 Recomendaciones específicas	88
6.2.1 A corto plazo	88
6.2.2 A mediano y largo plazo	91
6.3 Próximos pasos	92

## Anexos

A.1 Aspectos metodológicos en el recojo y análisis de la información	93
--	----

## Cuadros

2-1	Cuadro comparativo entre el SINADECI y el SINAGERD	17
2-2	Efectos de los incendios urbanos en viviendas y locales	21
2-3	Establecimientos comerciales afectados, según departamentos	21
2-4	Incumplimiento de la señalización de seguridad en los Gobiernos locales	25
3-1	Distribución de competencias en la ejecución de las ITSDC	29
3-2	Las ITSDC como parte del proceso de licencias de funcionamiento	34
3-3	El flujo del proceso de ITSDC básica ex ante	38
3-4	Heterogeneidad de requisitos de las ITSDC básica ex – post y ex – ante	42
3-5	Costos de las ITSDC básicas	45
3-6	Número de operativos de control relacionados a Certificados de ITSDC Básicas, 2008	45
3-7	Características de las ITSDC Básicas	46
3-8	Flujo del proceso de ITSDC de detalle	48
3-9	Características de las ITSDC de Detalle	50
3-10	Firmas de Certificados de las ITSDC de detalle	51
3-11	Flujo del proceso de selección y admisión al curso de Inspección Técnico	53
3-12	Capacitaciones y actualizaciones para inspectores	54
3-13	Distribución del costo de las ITSDC	56
4-1	Clasificación tipos de esquemas de inspección - países analizados	60
4-2	Experiencias internacionales en las inspecciones técnicas	62
5-1	Propuestas para mejorar el Sistema de ITSDC	70
5-2	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la propuesta A	74
5-3	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la propuesta sobre acreditación de organismos de inspección	78
5-4	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la propuesta sobre la certificación de asesores	80

## Gráficos

2-1	Distribución de desastres provocados por el hombre: 2010	21
2-2	Porcentaje de empresas que operarían sin LF y sin ITSDC	22
2-3	Porcentaje de municipalidades adecuadas a la Ley Marco de LF	23
2-4	Porcentaje de empresas que requieren una ITSDC de detalle para obtener una licencia de funcionamiento: 2009	24
3-1	Distribución de municipios de Lima Metropolitana y principales Capitales de provincia, según tiempos de entrega de LF	36
3-2	Costo de las ITSDC ex ante, por regiones: 2010	44
3-3	Costos de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria por Regiones: 2010	49
3-4	Gobierno regional de Piura: ITSDC de detalle solicitadas y Observadas	50
3-5	Distribución de los inspectores acreditados activos: 2009	53
5-1	Mecanismo de inspección a través de organismos de inspección acreditados, en competencia con la Municipalidad	77
5-2	Implementación del Registro de Asesores de seguridad en defensa civil	79

## **SIGLAS**

1. CAD: Ciudadanos al Día
2. CENEPRED: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
3. CEPLAN: Centro de Planeamiento Estratégico
4. GRD: Gestión del Riesgo de Desastres
5. IFC: International Finance Corporation del Banco Mundial
6. INDECI: Instituto Nacional de Defensa Civil
7. INDECOPI: Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de la Propiedad Intelectual
8. ITSDC: Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil
9. MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
10. MINAM: Ministerio del Ambiente
11. OSINERGMIN: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
12. PMM: Programa de Modernización Municipal
13. RENAMU: Registro Nacional de Municipalidades
14. ROF: Reglamento de Organización y Funciones
15. SINADECI: Sistema Nacional de Defensa Civil
16. SINAGERD: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
17. SINPAD: Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres
18. TUPA: Texto Único de procedimientos Administrativos
19. UIT: Unidad Impositiva Tributaria
20. USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo general de la presente consultoría es analizar la viabilidad de la participación de instituciones privadas en la verificación del cumplimiento de condiciones de seguridad en Defensa Civil, con la finalidad de mejorar el servicio de inspecciones técnicas que conducen los gobiernos locales y regionales, como parte del proceso de evaluación del procedimiento de licencia de funcionamiento que otorgan los municipios.

Para el logro de este objetivo, se efectuó un análisis integral del sistema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil en sus diferentes instancias en un contexto particularmente complejo y cambiante: a) proceso de transferencias de competencias a los gobiernos regionales y locales todavía en curso<sup>1</sup>, b) nuevas autoridades en muchos gobiernos regionales y locales, y c) reciente derogatoria del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)<sup>2</sup> y la creación de un nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), aún por reglamentarse.

El reto de la presente consultoría ha sido entonces doble por cuanto el recojo de la información y el análisis de la problemática se realizó en un contexto legal y en un marco institucional que ya no está vigente; y el contexto de las propuestas de solución se han desarrollado en un marco reglamentario e institucional que todavía es incierto.

Sin embargo, frente a la problemática hallada y especialmente frente a la agenda de modificaciones legales y mejoras institucionales que requieren desarrollarse, la implementación del SINAGERD -aún por darse- representa una oportunidad enorme para repensar, cambiar, rescatar y hacer efectiva la mejora del proceso de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, organizando a los diferentes actores del SINAGERD (la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, el Centro Nacional para la Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres-CENEPRED, el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI, los sectores involucrados, los gobiernos regionales y los gobiernos Locales) de un modo articulado y eficiente, de manera tal que en las localidades se garantice la inversión y el desarrollo de negocios en condiciones de seguridad. En ese sentido, la PCM como ente rector del SINAGERD tiene la responsabilidad de poner el tema de las Inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil como una de las prioridades de la agenda de implementación del Sistema en el corto plazo.

### Problemática encontrada

Las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, como parte del proceso de licencias de funcionamiento municipal, tienen el objetivo de controlar que los locales donde va a operar un negocio y existe concurrencia de público cuenten con las condiciones de seguridad mínima.

Buscando preservar la seguridad, se crearon instrumentos de condiciones de seguridad exigentes pero que no siempre se aplican en la práctica a las distintas realidades

---

<sup>1</sup> La transferencia de las inspecciones técnicas de seguridad de defensa civil de detalle y multidisciplinaria de la Dirección Regional de INDECI de Lima a la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad Metropolitana de Lima aún se halla en proceso. De acuerdo al DS N° 053-2010-PCM las acciones necesarias para la transferencia debían culminar el 31 de diciembre del 2010. Se sabe que en los próximos días este plazo será extendido hasta julio del 2011.

<sup>2</sup> Derogado por la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), en su Disposición Complementaria Derogatoria Única.

territoriales del Perú. Ello ha frenado el desarrollo de negocios formales pero, paradójicamente, no ha detenido el desarrollo de negocios informales e inseguros.

Los problemas en el funcionamiento de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil están concentrados en siete aspectos: i) las competencias, ii) los instrumentos, iii) el proceso de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, iv) los recursos humanos, v) los recursos financieros, vi) el monitoreo y evaluación y vii) la rendición de cuentas.

*i) Competencias:*

- a) La Ley del SINAGERD no hace una referencia explícita a las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil (ITSDC). Si bien se entendería que éstas atraviesan todos los procesos de la gestión del riesgo, no es claro qué entidad dentro del SINAGERD es la encargada de elaborar la propuesta normativa, por lo que se espera que esto sea aclarado en el Reglamento.

En efecto, en el SINAGERD se otorga la responsabilidad en materia de gestión del riesgo de desastres a cada uno de los sectores, sin embargo, para el caso específico de las ITSDC – en el que están involucrados varios sectores tales como el Ministerio de Vivienda y Saneamiento, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, entre otros - existe incertidumbre sobre quién ejercerá el rol articulador que requieren las regulaciones en materia de las ITSDC y los instrumentos estandarizados que los gobiernos locales y regionales requieren para operar.

- b) La transferencia de funciones de las Direcciones Regionales de INDECI a los gobiernos regionales, como parte del proceso de descentralización, ha generado incertidumbre y ambigüedad sobre el rol que deben cumplir dichas Direcciones en el proceso de inspecciones. En la práctica, el rol más o menos activo en la asesoría y acompañamiento de las ITSDC depende del Director Regional de la zona y de sus relaciones personales con los otros actores del gobierno regional y local.
- c) Si bien el trámite de licencia de funcionamiento es competencia del gobierno local, las ITSDC están divididas entre el gobierno local y el gobierno regional. Esto acarrea ineficiencias y mayores costos de gestión y transacción para los empresarios que requieren obtener una licencia de funcionamiento.

*ii) Instrumentos*

- d) No existe una delimitación clara sobre las normas específicas que en materia de seguridad en defensa civil son necesarias e indispensables para iniciar la operación de una empresa. Existe una diversidad de normas consideradas como “seguridad en defensa civil” producidas por diversas entidades, a las cuales se agregan, “otras normas que resulten aplicables” que, en la práctica, establecen el marco para interpretaciones o aplicaciones inadecuadas de las normas.
- e) Si bien existe un Manual que establece las disposiciones y guías que se debe tener en cuenta en las inspecciones, éstas son en la práctica parcialmente aplicables a todas las realidades territoriales existentes. Ello genera mucha discrecionalidad a los inspectores técnicos para determinar la flexibilidad con la que las medidas deben cumplirse.

En esa misma línea, la clasificación de los tipos de negocio y los tipos de inspección deben ser revisados teniendo en cuenta otros criterios que no solo consideren la magnitud y complejidad de las inspecciones sino también criterios de riesgo que tengan en cuenta: la casuística encontrada frecuentemente en las distintas regiones y la realidad territorial urbana existente.

### *iii) Procesos*

- f) Hay escasa o nula comunicación entre el gobierno regional y local respecto a las ITSDC. No es claro para los funcionarios que las inspecciones que realiza el gobierno regional son parte del mismo proceso de licencias de funcionamiento que realiza el gobierno local. Mucho más escasa aún es la comunicación con otras entidades sectoriales que realizan también inspecciones.
- g) Existen inconsistencias entre la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y el Reglamento de ITSDC respecto a los plazos máximos que debe durar cada proceso y a los requisitos que se deben cumplir en cada tipo de inspección.
- h) El trámite de ITSDC básica ex ante no se ha incorporado totalmente al proceso de licencias de funcionamiento. En algunos casos, cada trámite se realiza de forma totalmente independiente; en otros casos el proceso de orientación sobre los requisitos y trámites se realiza de manera separada.
- i) En los gobiernos locales, la orientación se ha traducido en algunos casos en mejoras en infraestructura o mobiliario pero se ha descuidado la calidad de la orientación. La orientación sobre las ITSDC ex - ante se brinda parcialmente en las áreas de licencias de funcionamiento y defensa civil, porque no ha habido una transferencia de conocimientos básicos de las ITSDC del área de Defensa Civil al área de licencias de funcionamiento. En los gobiernos regionales, no existen cartillas ni material informativo que pudiera ayudar al empresario a entender lo básico de la larga lista de requisitos que debe cumplir. Ante la falta de una buena orientación, los empresarios recurren a un mercado de asesores no siempre bien calificados o a los propios inspectores para que los asesoren; y en ambos casos, el número de observaciones luego de las inspecciones son siempre altas.
- j) Los requisitos de las ITSDC ex ante deben ser sincerados en el proceso de licencias de funcionamiento, para evitar la regulación heterogénea de los requisitos en cada municipalidad.
- k) En el caso de las ITSDC ex ante, los costos de las inspecciones se establecen de manera separada al de las licencias y los costos de las ITSDC de detalle o multidisciplinaria en los gobiernos regionales son en la práctica bastante heterogéneos y difieren de los montos máximos establecidos en las normas.
- l) No existe capacidad para ampliar la cobertura de las inspecciones técnicas más allá de la apertura de negocios, dado que la capacidad fiscalizadora es muy limitada.
- m) Si bien tanto el gobierno local como el gobierno regional tienen la función de efectuar ITSDC, los únicos que tienen la facultad de sancionar son los gobiernos locales. En la práctica, la facultad sancionadora es muy limitada.
- n) El porcentaje de observaciones en una ITSDC ex - ante está alrededor de 60%-80% y en una ITSDC de detalle o multidisciplinaria está alrededor de 70%; y ambos están relacionados mayoritariamente a las instalaciones eléctricas o a los vidrios de seguridad. Este alto porcentaje de observaciones se explica principalmente por lo siguiente: i) desconocimiento de los empresarios de lo que deben cumplir y no saber a quién acudir, ii) reglas poco claras que facilitan la discrecionalidad de los inspectores para interpretar lo que es una medida indispensable, y iii) incentivos perniciosos de la relación entre pago de las inspecciones y remuneración de los inspectores que estimulan la existencia de observaciones.

- o) La falta de claridad con la que se transmiten las observaciones al administrado también complica posteriormente la subsanación. En muchos casos, las observaciones que se entregan por escrito a los administrados son de carácter tan general que no contribuyen a orientar al administrado en la subsanación de los errores ni mucho menos se les explica el sentido y objetivo de las modificaciones que debe realizar.
- p) En algunos gobiernos regionales, donde existe una estructura organizacional que antes no contemplaba a las inspecciones técnicas, los Certificados de ITSDC de detalle y multidisciplinaria no son firmados por los Jefes de la Oficina de Defensa Civil sino que van a otras instancias superiores para ser aprobados, lo cual retrasa el proceso innecesariamente.

*iv) Recursos humanos: Inspectores técnicos*

- q) La aprobación de la capacitación, la autorización, acreditación y registro de inspectores debiera darse de manera casi simultánea sin la exigencia de documentaciones adicionales en el camino. El requisito de constancia de adscripción para la acreditación y registro en el padrón no resulta útil para efectos de control del desempeño de las ITSDC ni de los inspectores y además limita aún más el escaso número de inspectores disponibles en una localidad.
- r) Las capacitaciones y la actualización periódica de conocimientos, criterios y casuística a los inspectores son cada vez más escasas, lo que redundará en la calidad de las inspecciones.
- s) No existe un mecanismo de monitoreo del desempeño de los inspectores que permita seguir la actuación de cada inspector técnico, generar rankings de desempeño y tomar acciones correctivas.
- t) Los inspectores cumplen un doble rol de asesor e inspector técnico que podría estar generando algunos problemas de conflictos de interés encubiertos.

*v) Recursos financieros:*

- u) En la mayor parte de los casos, los recursos de las áreas de defensa civil provienen estrictamente de los ingresos por inspecciones, cuyo mayor porcentaje se destina al pago del honorario del inspector. El margen de dichas áreas para fortalecer sus acciones de prevención y verificación de oficio es muy limitado.
- v) La vinculación directa entre el costo de cada visita de ITSDC y el honorario del inspector técnico genera un incentivo pernicioso para que siempre existan observaciones.

*vi) Monitoreo y evaluación:*

- w) No existe un sistema de información mínimo que permita efectuar el seguimiento de las ITSDC, la calidad de éstas, y mucho menos los efectos en la seguridad de los locales. Los esfuerzos aislados por desarrollar algunos aplicativos para recoger información han sido infructuosos pues no cuentan con una estrategia efectiva para incentivar a los gobiernos regionales y mucho menos a los gobiernos locales a alimentar los sistemas con información.

*vi) Rendición de cuentas*

- x) No se ha implementado un mecanismo de rendición de cuentas efectivo que proteja a los usuarios en el caso de las inspecciones. Los mecanismos existentes se basan en relaciones informales entre los actores, lo cual genera falta de credibilidad en el proceso y una percepción de poder excesivo por parte de los inspectores.

## Experiencias previas

### *i) Experiencias internacionales*

La revisión de experiencias internacionales muestra que la mayor parte de los países del mundo no exige una licencia de funcionamiento para operar.

Del análisis de una muestra de países, en su mayoría latinoamericanos, se encontró que en la mayor parte de ellos las inspecciones técnicas son obligatorias, y a cargo del Estado, aunque no siempre están relacionadas estrictamente con temas de seguridad en un establecimiento comercial, profesional o industrial:

- En los casos como Perú, Bolivia, Mozambique, Kosovo y Venezuela, las inspecciones técnicas están vinculadas a las licencias de funcionamiento; y exceptuando Venezuela donde el proceso está a cargo de los Bomberos, en los otros países las inspecciones están a cargo de las municipalidades.
- En el caso de Chile o México, si bien existe la obligatoriedad de inspecciones técnicas, éstas no están vinculadas al inicio de la operación de un negocio, por lo que el enfoque de las condiciones de seguridad están ligadas al tema de edificaciones (México), u otras condiciones eléctricas, sanitarias, entre otras (Chile).

Dentro de los casos analizados, solo en Brasil y España las inspecciones técnicas son obligatorias pero a cargo del sector privado:

- Como regla general, en España no se requiere licencia municipal para operar y las inspecciones técnicas exigidas están referidas a condiciones de seguridad para el caso de edificaciones a partir de los 20 años de antigüedad.
- En Brasil<sup>3</sup> las inspecciones técnicas sí están vinculadas a la licencia de funcionamiento, y están a cargo de profesionales independientes o profesionales acreditados ante el Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CREA).

Brasil resulta ser un caso interesante para el Perú por diversas razones:

- a) Los requisitos de seguridad están vinculados al nivel de riesgo, y las inspecciones están a cargo del sector privado: en un primer nivel de riesgo solo se exigen declaraciones juradas, en un segundo nivel se exige la certificación de un profesional de la materia, y finalmente se exige una certificación de un profesional acreditado por la entidad competente.
- b) Los criterios de su matriz de riesgo, están basados en la capacidad de aforo y no tanto en el metraje; así como tienen un concepto de "compatibilidad con el barrio residencial" clasificado de bajo riesgo, en el que incluye clubes deportivos, talleres de mecánica o colegios, que normalmente en el Perú serían considerados como de mayor riesgo.
- c) La concepción acerca de no cobrar por la licencia pero obligar a que esté al día con las obligaciones tributarias municipales, lleva a repensar nuestros esquemas donde el costo debe reflejar siempre el costo real del servicio.

### *ii) Experiencias nacionales*

En la mayor parte de la experiencia nacional, la incorporación del sector privado en las inspecciones se ha dado básicamente en un esquema de subcontratación de servicios de inspección pero sin ningún traslado de responsabilidades en la emisión de constancias o certificados. Tales son los casos del esquema actual de "inspectores acreditados" por

---

<sup>3</sup> Dado que cada municipalidad desarrolla lo concerniente a licencias de funcionamiento, se tomó el caso de la Municipalidad de Sao Paulo.

INDECI o la experiencia pasada de subcontratación de una empresa para que realice las labores de ITSDC por parte de la Municipalidad de Lima.

La reciente experiencia de incorporación del sector privado en las inspecciones de gas natural a cargo de OSINERGMIN, resulta novedosa e interesante por cuanto se incorpora al sector privado dentro de un sistema de acreditación, con responsabilidades en la emisión de certificaciones.

Bajo este esquema, se contempla la acreditación de organismos de inspección y de certificaciones de personal a cargo de INDECOPI y se crean Registros de empresas o personas acreditadas para inspeccionar o instalar gas natural a cargo de OSINERGMIN.

Este esquema ha hecho posible: a) ampliar la cobertura no solo de las inspecciones que realiza actualmente OSINERGMIN sino también acelerar el proceso de instalaciones de gas natural; b) asegurar la calidad de las inspecciones y el control de la seguridad en las instalaciones de gas natural; c) focalizar la labor de OSINERGMIN en la supervisión, monitoreo y control de todo el proceso que va desde la explotación, procesamiento, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

### Propuestas de solución

Un requisito esencial previo para la implementación de cualquier propuesta es que logre resolverse, dentro del esquema del nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, quién asumirá en la práctica la elaboración de la propuesta de los instrumentos técnicos (Reglamento, Manuales, etc) que permitirá a los ejecutores (gobierno regional y local) efectuar las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.

La enorme heterogeneidad entre las localidades del país en cuanto al nivel de movimiento comercial y potencialidad de crecimiento, así como entre los gobiernos regionales y gobiernos locales en cuanto a su nivel de organización y capacidades de gestión, nos lleva a concluir que no existe una única solución estándar o que sea aplicable en la misma oportunidad en todo el país.

Por ello, se presenta una propuesta de solución escalonada en el tiempo, siendo las de corto plazo las relativamente más sencillas de implementar sin modificar radicalmente el funcionamiento del esquema de inspecciones actual y, las de largo plazo, las que requieren un cambio mayor y de más tiempo para la elaboración de instrumentos para su total implementación:

- i) **Propuesta A (corto plazo):** modificaciones básicas en el marco actual del esquema de funcionamiento de las inspecciones técnicas, a cargo del Estado.
  - a. Transferir las competencias de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria del gobierno regional al gobierno local, a fin de incorporar a todos los tipos de ITSDC dentro del proceso de licencias de funcionamiento, evitando la tramitación del certificado de ITSDC de detalle por separado.
  - b. Revisar y mejorar los instrumentos de las ITSDC que ayude a mejorar la predictibilidad de los resultados de las inspecciones y disminuya la discrecionalidad de los inspectores.
  - c. Fortalecer la calidad de las asesorías que permita a los usuarios un mejor entendimiento de las medidas de seguridad y les ayude a estar mejor preparados para las ITSDC.
  - d. Desarrollar las bases para un sistema de información y monitoreo efectivos del proceso y del accionar de los inspectores.
  - e. Desarrollar mecanismos de rendición de cuentas efectivos.

- ii) **Propuesta B (mediano plazo):** Coexistencia de un sistema de competencia en las inspecciones técnicas de detalle y multidisciplinaria entre el sector privado y el Estado. (Piloto en Lima Metropolitana). Busca fundamentalmente mejorar la calidad tanto de las inspecciones como de las asesorías en seguridad, proponiendo lo siguiente:
- a. Implementar un piloto en Lima Metropolitana: En esta propuesta, los organismos de inspección privados (empresas o personas) acreditados por INDECOPI efectúan las ITSDC de detalle y multidisciplinaria y otorgan certificados de inspección. Los usuarios pueden elegir libremente entre el Estado o los organismos privados acreditados para pasar por una ITSDC de detalle o multidisciplinaria.
  - b. Implementar el Registro de asesores de seguridad en defensa civil certificados. Estos asesores (empresas o personas) son certificados por un organismo acreditado por INDECOPI. Estarían a disposición de los usuarios, asegurándoles una buena calidad en la implementación de medidas de seguridad en su local.

Este esquema debe ir acompañado de algunas otras medidas específicas, entre las cuales resulta fundamental: la implementación de un mecanismo de supervisión de organismos de inspección y empresas certificadas de asesoría eficiente, con delimitación clara de obligaciones, nivel de responsabilidad, infracciones y sanciones.

- iii) **Propuesta C (largo plazo):** Sector privado a cargo de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil. Busca ampliar la implementación del esquema de participación de empresas de inspección acreditadas y de asesores certificados, en base a los resultados del piloto en Lima de la propuesta B.

En este esquema, el rol fundamental del Estado debe concentrarse en la implementación de un adecuado y eficiente sistema de información y supervisión que permita:

- Evaluar el desempeño de las inspectoras acreditadas
- Evaluar el desempeño de las asesoras certificadas
- Tomar acciones correctivas para mantener los Registros de inspectores acreditados y de asesores certificados con la óptima calidad
- Evaluar el efecto de las ITSDC en las condiciones de seguridad

### Conclusiones y recomendaciones

- i) Actualmente en el Perú existe un esquema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil (ITSDC) basado en la participación privada de inspectores independientes que son “acreditados” por INDECI. En la práctica, el esquema funciona como una subcontratación de mayor personal por cuanto los certificados los sigue emitiendo el Estado a través de los gobiernos locales y regionales, los honorarios de los inspectores son pagados directamente por el Estado y los inspectores se presentan ante los empresarios como parte del cuerpo de inspectores de INDECI.
- ii) Muchas de las ineficiencias encontradas en el funcionamiento del esquema de ITSDC no son atribuibles necesariamente al carácter privado o público de la emisión de los certificados de ITSDC sino a una serie de problemas en diversos ámbitos que el Estado tiene la ineludible responsabilidad de resolver y que están relacionados a: a) La falta de una visión clara del Estado acerca de la seguridad en defensa civil en el contexto de la promoción del desarrollo de negocios, b) la falta de una delimitación clara de competencias y roles entre cada uno de los actores involucrados en el esquema de las ITSDC, c) la generalidad, inconsistencia e inadecuación de los instrumentos existentes a las distintas realidades territoriales existentes en el país, d) la falta de un mecanismo integral de monitoreo y seguimiento de los procesos y de los

actores, e) la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y de un sistema estructurado efectivo de quejas, reclamos, apelaciones, sanciones.

- iii) Existen otros problemas en el esquema de las ITSDC más ligados a los procesos cuya solución podrían encontrarse más fácilmente en el ámbito privado, que están relacionados a la calidad de la orientación y asesoría, la calidad de las inspecciones y la lentitud para procesar y tomar decisiones correctivas.
- iv) La enorme heterogeneidad entre las localidades del país en cuanto al nivel de movimiento comercial y potencialidad de crecimiento, así como entre los gobiernos regionales y gobiernos locales en cuanto a su nivel de organización y capacidades de gestión, nos llevan a presentar una propuesta de soluciones escalonadas en el tiempo, con una incorporación gradual del sector privado en las inspecciones sobre la base de una mejora del funcionamiento del esquema actual de las inspecciones.
- v) Los riesgos normalmente asociados con un esquema privado, como la posibilidad de que no existan empresas interesadas en acreditarse, probables altos costos de los certificados o la demora en la implementación del esquema, no son elementos que actualmente nos permitan a priori descartar una propuesta con incorporación del sector privado. La experiencia de OSINERGMIN viene funcionando hasta el momento adecuadamente y es una base de retroalimentación importante para construir una solución para las inspecciones técnicas bajo la lógica privada.
- vi) Con la implementación de toda la propuesta gradual (corto, mediano y largo plazo), se espera: a) Ampliar la cobertura de las inspecciones técnicas y de la asesoría en materia de seguridad en defensa civil a los usuarios, b) mejorar la calidad de las inspecciones técnicas y de la asesoría que reciben los usuarios, c) agilizar los tiempos de las inspecciones, al contar con instrumentos claros y reducirse las observaciones en el proceso, y d) mejorar el monitoreo del proceso de inspecciones y del desempeño de todos los actores, al focalizarse el tiempo del Estado en esta labor.
- vii) Un requisito esencial previo para la implementación de cualquier propuesta es que logre resolverse, dentro del esquema del nuevo Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, quién asumirá en la práctica la propuesta de los instrumentos técnicos que permitirá a los ejecutores efectuar las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.

Adicionalmente a las conclusiones, el documento señala una serie de recomendaciones específicas: i) a corto plazo para mejorar el esquema actual de las inspecciones técnicas, tanto a nivel normativo, como sobre las competencias, instrumentos, procesos, recursos humanos, recursos financieros, monitoreo y evaluación y rendición de cuentas; así como ii) a mediano y largo plazo, de considerarse la propuesta de participación del sector privado en las inspecciones y la existencia de un registro de asesores certificados de seguridad en defensa civil.

Finalmente, el documento establece algunos próximos pasos inmediatos a seguir en el cortísimo plazo, relacionados a la conformación de una mesa de trabajo entre todos los actores involucrados en las ITSDC, la elaboración e implementación de una agenda de trabajo concreta y un proceso de sensibilización y comunicación, sobretudo a los órganos ejecutores, sobre las nuevas estrategias, procedimientos y acciones.

# INFORME FINAL

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente informe final da cuenta del análisis de la problemática, así como de las propuestas de solución y recomendaciones para mejorar el sistema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.

Cabe señalar que ante la diversidad de temas involucrados en la problemática de las inspecciones técnicas, fue necesario abordarla desde un alcance más amplio que el solo análisis de la participación del sector privado como alternativa de solución.

Tanto el diagnóstico general del proceso de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, como las alternativas de solución se han realizado a partir del análisis de la normatividad legal, de la información de campo recogida y documentos previos existentes, de las experiencias previas nacionales e internacionales, así como de las entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios, especialistas y empresarios.

El documento está dividido en seis capítulos, de los cuales el primero es la presente introducción. Dada la abundancia de temas que se abordan en cada capítulo, se ha incluido breves conclusiones al final de cada sub-capítulo, con la intención de facilitar la lectura y la fijación de las ideas principales.

El capítulo 2 busca poner en contexto la problemática de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil. Con ese fin, se discute las implicancias del nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) en las inspecciones técnicas; y se pone en contexto el estado de situación de la seguridad, el desarrollo de negocios y la relación entre ambos, enfatizando la visión y el accionar tanto del estado como del sector privado hasta el momento.

El capítulo 3 detalla los hallazgos del diagnóstico del funcionamiento de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, en base al análisis de siete dimensiones: i) las competencias, ii) los instrumentos, iii) los procesos, iv) los recursos humanos, v) los recursos financieros, vi) el monitoreo y evaluación y vii) la rendición de cuentas.

En el capítulo 4 se analizan algunas experiencias en otros países del funcionamiento de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil dentro del proceso de obtención de la licencia de funcionamiento municipal; así como también algunas otras experiencias nacionales no ligadas a las licencias de funcionamiento pero que resultan útiles para la elaboración de algunas de las propuestas de solución.

El capítulo 5 propone algunas alternativas de solución de corto, mediano y largo plazo. Se analizan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de cada propuesta, y se establecen los pasos a seguir para su implementación,

Finalmente, en el capítulo 6 se resumen las conclusiones centrales y se señalan algunas recomendaciones específicas.

## 2. CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA

### 2.1 EL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El pasado 18 de febrero del 2011 se aprobó el nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), el cual tiene por finalidad “identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastres mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres”,<sup>4</sup>

El SINAGERD se define como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, que involucra a todas las entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, así como al sector privado y la ciudadanía en general.

En su Única Disposición Complementaria Derogatoria, deroga la Ley del Sistema de Defensa Civil (denominado luego Sistema Nacional de Defensa Civil –SINADECI), Decreto Ley N° 19338<sup>5</sup>, el cual tenía finalidades similares: “proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en casos de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera sea su origen”.

El nuevo SINAGERD busca una gestión integral del riesgo de desastres, en el que se abarcan los siguientes cuatro procesos: i) estimación del riesgo, ii) prevención y reducción del riesgo, iii) preparación, respuesta y rehabilitación y iv) reconstrucción. A pesar que el SINADECI no se refería tan explícitamente a estos cuatro procesos, la norma del SINADECI parecía contemplarlos, aunque en la práctica, el foco de la ejecución estuvo puesto más en la preparación, respuesta y rehabilitación del riesgo que en la prevención<sup>6</sup>.

Conceptualmente, las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil atraviesan varios procesos de la gestión del riesgo de desastres. De acuerdo a la opinión de algunos especialistas<sup>7</sup>, el principal rol normativo de las ITSDC se centra en el proceso de prevención y reducción del riesgo aunque reconocen que las normas de las inspecciones del uso del espacio público, referido a los eventos y espectáculos públicos recaen más en el ámbito del proceso de preparación, respuesta y rehabilitación de desastres.

La relevancia e importancia de esta delimitación conceptual radica en la definición de las responsabilidades que, sobre la elaboración de las propuestas normativas de las inspecciones técnicas, tienen cada una de las entidades que conforman el nuevo SINAGERD. Así, en el SINAGERD, el Centro Nacional de Estimación y Prevención del Riesgo de Desastres (CENEPRED) tiene el encargo de proponer la política de gestión del riesgo de desastres respecto a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como los lineamientos para la reconstrucción; y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) tiene el encargo de proponer la política de gestión del riesgo de desastres, respecto a la preparación, respuesta y rehabilitación.

Si bien el resto de las entidades sectoriales tienen la responsabilidad de normar funcionalmente lo que les corresponde a su competencia, la responsabilidad de la definición de la estrategia transversal y los instrumentos estandarizados que en materia de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil permitirán a los ejecutores

---

<sup>4</sup> Ley N° 29664, artículo 1°, publicada el 19/02/2011 en el Diario Oficial El Peruano.

<sup>5</sup> Se deroga el Decreto Ley N° 19338, publicado el 29 de marzo de 1972; y todas sus modificatorias.

<sup>6</sup> De acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de defensa Civil de los gobiernos regionales, locales, de INDECI y de especialistas.

<sup>7</sup> Reuniones con el equipo técnico encargado de la elaboración del reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

(gobiernos regionales y locales) operar, no es mencionada en la Ley del SINAGERD, no se desprende tan claramente de ella, ni parece ser en la práctica una responsabilidad asumida con prioridad por ninguna de las entidades del SINAGERD.

En el Cuadro 1-1 se establece una comparación en los temas relevantes entre el nuevo SINAGERD y el anterior SINADECI.

#### *Finalidad y ámbito de aplicación*

En cuanto a la finalidad y ámbito de aplicación no parece desprenderse, de la redacción de las normas, diferencias importantes entre el SINADECI y el SINAGERD; aunque al visualizar ambos sistemas como un todo, se puede advertir que el SINAGERD tiene una concepción más integral en cuanto a los objetivos que persigue, enfatizando los cuatro procesos de la gestión del riesgo de desastres; mientras que el SINADECI pareciera haberse concentrado fundamentalmente en la preparación, respuesta a la emergencia y rehabilitación.

Esto último es corroborado por la percepción de la gente respecto a las responsabilidades de INDECI, en el que solo se le visualiza como responsable para la atención de emergencias, pero no en las labores de prevención. Así, en un sondeo realizado por Ipsos Apoyo<sup>8</sup>, el 57% de los encuestados veían al INDECI como responsable de atender los desbordes y desastres naturales, pero el 47% de los encuestados asignaban la responsabilidad de la prevención solo a los Alcaldes provinciales y municipalidades distritales.

#### *Composición del Sistema*

En el SINAGERD, el énfasis está puesto en el establecimiento de principios y de lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la gestión de riesgos de desastres (GRD), por lo que la rectoría la ejerce la PCM como articulador de todo el Sistema, y en el segundo nivel, coloca al CENEPRED y al INDECI para facilitar estas propuestas de lineamientos de política. Por su parte, en el SINADECI, el énfasis estaba puesto en la coordinación de medidas de previsión, el adoctrinamiento de la población, el liderazgo para la movilización, comunicación, centralización de la ayuda, entre otros, que hacen pensar en acciones de carácter más operativas.<sup>9</sup> Por ello, en su estructura, el INDECI aparece como ente rector, encabezando a las entidades básicamente ejecutoras.

De otro lado, el SINADECI incluía a las entidades sectoriales en la estructura jerárquica del Sistema a través de las Oficinas de Defensa Civil “sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado”<sup>10</sup>. Les asignaba un rol en las acciones de Defensa Civil en la ejecución de obras de prevención, obras por peligro de desastre inminente, obras de emergencia y rehabilitación y de reconstrucción<sup>11</sup>.

El SINAGERD, en cambio, incorpora a las entidades sectoriales como pieza importante del Sistema, en el que no solo tienen una gestión correctiva y reactiva, sino fundamentalmente prospectiva en los ámbitos de su competencia. Además, les otorga la responsabilidad en la implementación de los lineamientos de la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

---

<sup>8</sup> Datos extraídos de Noticias: Sondeo Nacional de Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, al 95% de nivel de confianza y un 2,8% de margen de error. <http://elcomercio.pe/peru/446861/noticia-peruanos-no-ven-al-pais-listo-afrontar-terremoto-grandes-magnitudes>, <http://www.inforegion.pe/portada/49024/el-89-porciento-de-la-poblacion-se-opone-a-legalizar-la-comercializacion-de-drogas/>

<sup>9</sup> Decreto Ley N° 19338, artículo 3°, sobre los objetivos y fines del Sistema Nacional de Defensa Civil.

<sup>10</sup> No es clara la diferencia entre “sectoriales” e “institucionales”, a las que se refiere esta norma del SINADECI.

<sup>11</sup> Decreto Ley N°19338, artículo 8°, cuya última modificación se dio a través del artículo 1° del Decreto Legislativo N°905, publicado el 03/06/98.

### *Monitoreo y Evaluación*

En el SINADECI hay una mención muy general a la labor de control y supervisión del sistema a cargo de INDECI. En cambio en el SINAGERD, aún cuando los alcances requieren ser delimitados en mayor detalle en la fase de implementación, se establece el tipo de monitoreo que debe efectuar cada uno de los actores del Sistema y se menciona explícitamente la existencia de un Sistema Nacional de Información para la GRD a cargo de PCM.

### *Infracciones y sanciones*

En el SINADECI no se hace mención a las infracciones ni sanciones; mientras que en el SINAGERD se explicitan los tipos de infracción –incluyendo explícitamente el incumplimiento de las normas técnicas de seguridad en defensa civil- y se otorga la facultad sancionadora a la PCM, a nivel incluso operativo (inhabilitación, clausura de locales, entre otros). Al respecto, cabe señalar que siendo la PCM el ente rector del SINAGERD, encargado fundamentalmente de las decisiones políticas y estratégicas, es un desacierto de la norma haberle otorgado ese tipo de facultades sancionadoras que debieran seguir estando en el nivel de los ejecutores.

### *Presupuesto*

En el SINADECI, no se hace mención al financiamiento del Sistema sino al de INDECI, entre los cuales se menciona “los derechos que perciban por inspecciones técnicas de seguridad”. Esto corrobora las limitaciones en la visión integral del SINADECI como un todo, en donde INDECI era solo uno de los actores. En el caso del SINAGERD, se menciona que las entidades pertenecientes al Sistema deben contemplar en sus propios presupuestos lo que corresponda para la GRD.

### *Próximo paso: el Reglamento del SINAGERD*

Actualmente el Reglamento de la Ley del SINAGERD se encuentra en elaboración<sup>12</sup>. De las conversaciones realizadas con el equipo técnico que viene trabajando en su desarrollo, a la fecha de elaboración del presente documento, el Reglamento del SINAGERD:

- a) No mencionaría nada explícitamente respecto de las inspecciones técnicas de seguridad de defensa civil, en la medida que la Ley no lo menciona.
- b) Dejaría en manos de las entidades sectoriales competentes las regulaciones relacionadas a las inspecciones de seguridad en defensa civil. En particular, existiría la interpretación que todo lo referente a las inspecciones de seguridad en defensa civil estaría contemplado en el Reglamento de edificaciones y habilitaciones urbanas, de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Sin embargo, las ITSDC abarcan también aspectos relacionados al código nacional de electricidad, a la seguridad y protección industrial, entre otros, los cuales deben ser ordenados y consolidados en una sola estrategia.
- c) “Aclararía” que las sanciones que se asignaron a PCM en la Ley del SINAGERD se regirían por las regulaciones sectoriales que norman las sanciones para los funcionarios públicos y las que norman cada sector, en el ámbito de su competencia.

El Reglamento del SINAGERD representa una buena oportunidad para aclarar las dudas sobre los roles en la elaboración de propuestas normativas relacionadas a las ITSDC, por lo que se espera que las discusiones que siguen permitan una reconsideración que permita incluir una definición clara de quién hace qué en las ITSDC. Sin duda, el proceso de implementación del SINAGERD recién está empezando y las discusiones de cómo debe abordarse la problemática y las soluciones de las ITSDC deberán ser incluidas en la agenda prioritaria de implementación, a cargo de PCM.

---

<sup>12</sup> Disposición Complementaria Final de la Ley 29664, Ley que crea el sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: “PRIMERA.- Reglamento. El Poder Ejecutivo elabora el reglamento de la presente Ley para su aprobación mediante decreto supremo, dentro de un plazo de noventa (90) días hábiles contado a partir de la publicación de la misma.”

Cuadro 2-1. Cuadro comparativo entre el SINADECI y el SINAGERD

	<b>SINADECI derogado</b> <sup>17</sup>	<b>Nuevo SINAGERD</b> <sup>21</sup>
Finalidad	Proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole.	Identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre.
Ámbito de aplicación	No se menciona explícitamente. Sin embargo, en el artículo 7º <sup>31</sup> se señala que INDECI orienta las actividades de las entidades públicas y no públicas y supervisa a los organismos y entidades cualesquiera su naturaleza que reciban y/o administren fondos públicos y no públicos para fines de Defensa Civil.	Entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, sector privado y ciudadanía en general.
Componentes de la GRD	No se mencionan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión prospectiva: acciones para evitar riesgo futuro</li> <li>• Gestión correctiva: acciones para corregir o mitigar riesgo existente</li> <li>• Gestión reactiva: acciones para enfrentar desastres por peligro inminente o materialización del riesgo</li> </ul>
Procesos de la GRD	No están detallados explícitamente los procesos. Sin embargo, en varios artículos se hace alusión a la prevención, emergencia y rehabilitación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimación del riesgo</li> <li>• Prevención y reducción del riesgo</li> <li>• Preparación, respuesta y rehabilitación</li> <li>• Reconstrucción</li> </ul>
Composición del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>INDECI</i>: ente rector y conductor del Sistema. Coordina, planea y controla las actividades de Defensa Civil</li> <li>• <i>Direcciones Regionales de Defensa Civil</i></li> <li>• <i>Comités Regionales, Sub-regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil</i></li> <li>• <i>Oficinas de Defensa Civil Regionales y Sub-Regionales</i></li> <li>• <i>Oficinas de Defensa Civil Sectoriales, Institucionales y de las empresas del Estado</i></li> <li>• <i>Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>PCM</i>: ente rector. Establecer mecanismos de coordinación que aseguren articulación entre CENEPRED e INDECI. Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Decisión política y coordinación estratégica. Presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Economía y Finanzas, Defensa, Salud, Educación, Interior, Ambiente, Agricultura, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda Construcción y Saneamiento.</li> <li>• <i>CENEPRED</i>: Política, Plan Nacional y lineamientos para el desarrollo de instrumentos técnicos para la estimación, prevención y reducción del riesgo. Lineamiento de política para la reconstrucción.</li> <li>• <i>INDECI</i>: Política, Plan Nacional y lineamientos para el desarrollo de instrumentos técnicos para la preparación, respuesta y rehabilitación.</li> <li>• <i>Gobiernos regionales y locales</i>: formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan la GRD, en el marco del Plan Nacional de GRD y lineamientos del ente rector. Ponen especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.</li> <li>• <i>Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)</i>: Incorpora la GRD en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.</li> <li>• <i>Entidades públicas</i>: Generan normas, instrumentos y mecanismos específicos para apoyar la GRD en los gobiernos regionales y locales.</li> <li>• <i>Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú</i>: Preparación y respuesta en la GRD</li> <li>• <i>Entidades privadas y la sociedad civil</i>: Acciones se enmarcan en la Política Nacional de GRD</li> </ul>
Instrumentos	Se hace mención al Reglamento del SINADECI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de GRD</li> <li>• Estrategia de Gestión Financiera</li> </ul>

	<b>SINADECI derogado <sup>1/</sup></b>	<b>Nuevo SINAGERD <sup>2/</sup></b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de coordinación, decisión, comunicación y gestión de la información en situaciones de impacto de desastres</li> <li>• Sistema Nacional de Información para la GRD</li> <li>• Radio Nacional de Defensa Civil y del Medio Ambiente</li> </ul>
Monitoreo y evaluación	INDECI Supervisa las acciones que ejecute cualquier entidad con fondos público y no públicos para fines de Defensa Civil.	PCM: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra y mantiene actualizado el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.</li> <li>• Vela por la efectiva operatividad de todos los procesos de la gestión del riesgo de desastres.</li> </ul> Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento de la implementación de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)</li> </ul> CENEPRED <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisa la implementación del Plan Nacional de GRD en estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres.</li> <li>• Propone los mecanismos de coordinación, participación, evaluación y seguimiento para que las entidades públicas desarrollen adecuadamente los procesos de GRD de su competencia.</li> </ul> INDECI <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisa la implementación del Plan Nacional de GRD en preparación, respuesta y rehabilitación.</li> </ul> Gobiernos Regionales y locales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisan y fiscalizan la GRD en el ámbito de su competencia.</li> <li>• Obligados a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.</li> </ul>
Infracciones	No se mencionan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento a las obligaciones de la Ley del SINAGERD</li> <li>• Incumplimiento a normas técnicas de seguridad en defensa civil</li> <li>• Interferencia o impedimento a cumplimiento a las funciones de inspección de las entidades del SINAGERD</li> <li>• Omisión en implementación de medidas correctivas de los informes técnicos de las entidades del SINAGERD</li> <li>• Presentación de documentación fraudulenta</li> <li>• Consignación de información falsa</li> <li>• Otros</li> </ul>
Sanciones	No se mencionan	PCM impone sanciones desde la inhabilitación temporal hasta la clausura definitiva o demolición.
Recursos	No se habla del presupuesto del SINADECI, sino del presupuesto del INDECI, como pliego presupuestal autónomo dentro de PCM, cuyos recursos provienen de: Tesoro Público, aportes de organismos de cooperación, donaciones. Derechos por inspecciones técnicas de seguridad, ingresos propios.	Cada entidad incorpora en su gestión financiera y presupuestaria lo que corresponde a la GRD.

1/ Fuente: Decreto Ley N° 19338, Ley del Sistema de Defensa Civil, y sus modificatorias;

2/ Fuente: Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

3/ Decreto Ley N° 19338, Artículo 7°, cuya última modificación se dio mediante el artículo 2° del Decreto Legislativo N°735, publicado el 12/11/1991.

Elaboración: Propia



## Conclusiones

i) El SINAGERD busca ser un sistema transversal que articule a distintos actores en torno a una política nacional clara de gestión del riesgo de desastres y, en ese sentido, constituye un avance importante respecto a la concepción del SINADECI que fue creado en los años 70, luego del terremoto de Huaraz, fundamentalmente con la finalidad de asegurar una adecuada preparación para la respuesta en situaciones de desastres.

ii) Al tener un carácter general, la Ley del SINAGERD no hace referencia explícita a las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, excepto una breve mención en relación a las infracciones<sup>13</sup>.

Ello genera cierta incertidumbre sobre qué actor del SINAGERD en la práctica asumirá la responsabilidad de proponer a la PCM, la política y los instrumentos estandarizados en materia específica de seguridad en defensa civil, que permitan a los ejecutores (principalmente gobiernos regionales y locales) operar en el campo en el día a día.

iii) Si bien la Ley del SINAGERD y su futuro Reglamento otorgan la responsabilidad de las regulaciones en materia de “gestión del riesgo de desastres” a cada uno de los sectores, existe la necesidad de aclarar quien será el encargado de elaborar:

- La estrategia transversal: ¿qué involucra la seguridad en defensa civil?, ¿qué regulaciones sectoriales específicas forman parte de la seguridad en defensa civil y cuáles no?, ¿qué aspectos fiscaliza, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda y qué fiscalizan los gobiernos regionales y locales?, etc.
- Los instrumentos técnicos estandarizados que los gobiernos regionales y locales deben utilizar: manuales, guías, formatos para efectuar inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.

Al no contemplar el tema de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil en la Ley, al parecer tampoco se haría ninguna mención en su Reglamento, actualmente en elaboración, dejando para más adelante la solución de este vacío. Debiera aprovecharse el Reglamento para, al menos en alguna disposición transitoria o complementaria, fijar alguna pauta de cuál será el mecanismo para asignar claramente los roles y responsabilidades en las propuestas normativas relativas a las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil. Sin duda PCM, como rector del SINAGERD, tiene la responsabilidad de poner este tema como una de las prioridades de su agenda en el corto plazo.

iv) La Ley del SINAGERD otorga a la PCM la facultad de imponer sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos y demolición. Esto genera confusión en los gobiernos locales, quienes tienen actualmente la responsabilidad de imponer y ejecutar sanciones de acuerdo a su normatividad, suspendiendo y revocando certificados, o clausurando locales.

De acuerdo al equipo que viene elaborando el Reglamento, la redacción actual sobre esta facultad sancionatoria de PCM en la Ley, al hacer alusión a la misma ley o a su reglamento<sup>14</sup>, estaría permitiendo una aclaración que evite confusiones, y que sea viable de efectuarse vía el Reglamento.

<sup>13</sup> Ley N° 29664, Ley del SINAGERD, artículo 20°, “20.2 Constituyen infracciones las siguientes: ... b. El incumplimiento de las normas técnicas de seguridad en defensa civil”.

<sup>14</sup> Ley N° 29664; Ley del SINAGERD, “artículo 21°.- En los casos que la presente Ley o su reglamento lo señalen, el órgano rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como amonestación, multa suspensión y

## 2.2 SEGURIDAD Y DESARROLLO DE NEGOCIOS

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales otorgan licencias de funcionamiento para el desarrollo de actividades comerciales, industriales y profesionales con la finalidad principal de garantizar el ordenamiento territorial (zonificación) y la seguridad de los ciudadanos; así como medio de registro para fines de planificación y control de la municipalidad. En esa línea, las constancias de zonificación y los certificados de compatibilidad de uso debían servir para “garantizar” el ordenamiento comercial, industrial y de servicios en el territorio, el certificado de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil (ITSDC) debía servir para “garantizar” las condiciones de seguridad de los establecimientos, y la solicitud de licencia de funcionamiento en sí debía servir como medio de registro de las empresas.

Con el tiempo, el mero trámite para obtener la licencia de funcionamiento, así como los trámites para obtener las constancias y certificados se convirtieron en los objetivos finales, y tanto las autoridades del sector público como los administrados en el sector empresarial, perdieron de vista las verdaderas razones para los que fueron realmente creados: el ordenamiento del territorio local, la seguridad y la planificación y el control, a través de un buen registro.

En la actualidad, el certificado de compatibilidad de uso fue eliminado como requisito de la licencia de funcionamiento haciendo que la municipalidad proporcione dicha información gratuitamente al administrado y el certificado de ITSDC fue eliminado como requisito e incorporado como parte del proceso de la licencia de funcionamiento para los casos en que se requiere una inspección técnica básica<sup>15</sup>, aunque cabe señalar que dicho certificado se mantiene como requisito para las empresas que involucran potencialmente un mayor riesgo de seguridad y requieren una ITSDC de detalle o multidisciplinaria<sup>16</sup>. Si bien todo ello ha contribuido a acelerar el trámite de licencia de funcionamiento, no implica necesariamente que los objetivos de ordenamiento del territorio local, seguridad, y mejor planificación y control municipal hayan mejorado.

En particular, las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil tienen el objetivo de controlar que los locales donde va a operar un negocio cuenten con las condiciones de seguridad mínima en los que existe concurrencia de público. Los instrumentos legales, como el reglamento de ITSDC y el Manual de inspecciones, establecen las pautas para efectuar las inspecciones, pero el problema es que no siempre son factibles de aplicar a una realidad de inmuebles ya construidos desde hace varios años, en territorios donde no existió ninguna planificación urbana anterior. En dichos casos, ante la imposibilidad física o la enorme dificultad de cumplir con las regulaciones existentes, simplemente allí donde antes había una casa, un hotel empieza a operar informalmente sin contar con las condiciones mínimas de seguridad.

La rigidez e incompatibilidad de las normas de seguridad para aplicarse a las distintas realidades territoriales del Perú, produce paradójicamente más negocios informales que operan de manera insegura. Hacer las normas de seguridad más exigentes y rígidas frena el desarrollo de negocios formales, pero no detiene el desarrollo de negocios informales e inseguros.

---

revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos y demolición, a quienes transgredan la presente Ley...” (el subrayado es nuestro).

<sup>15</sup> La inspecciones técnicas básicas ex ante se aplican para locales de hasta dos niveles con un área comprendida entre 101 y 500m<sup>2</sup>.

<sup>16</sup> Las empresas con un área mayor a 500 m<sup>2</sup> y que son giros considerados como riesgosos deben presentar un certificado de ITSDC de detalle o multidisciplinaria como requisito para obtener una licencia de funcionamiento.

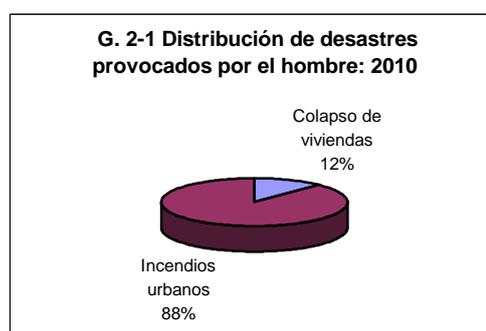
Ante ello, la primera pregunta básica y clave es entonces si el sistema de ITSDC en su conjunto, tal como viene funcionando, es un buen instrumento para garantizar la seguridad de los establecimientos y si contribuye a promover negocios formales y seguros. Estas dos preguntas están en la base del diagnóstico detallado de las ITSDC que se presenta en el siguiente capítulo.

### El problema de la seguridad en defensa civil

Las inspecciones técnicas ligadas a la operación de un negocio buscan prevenir o evitar desastres provocados por la acción directa humana, tales como los incendios, derrames de hidrocarburos, explosiones de materiales inflamables, ocupación de territorios calificados como de alto riesgo, la contaminación del aire, suelo y aguas, entre otros.

Estas inspecciones técnicas son llevadas a cabo por distintas entidades: INDECI, OSINERGMIN, Ministerio Nacional del Ambiente (MINAM), Instituto Nacional de Cultura, entre otros.

De todos estos tipos de desastres provocados por el ser humano, en el 2010, el 88% fueron incendios urbanos y el 12% fueron colapsos de viviendas. Cifras similares se dieron durante el 2008 y 2009.



Fuente: INDECI- SINPAD

Los incendios urbanos afectan fundamentalmente a las viviendas (98%) y solo en 2% a los locales (Cuadro 3-1). En el Cuadro 3-2 se puede observar que los establecimientos comerciales afectados estuvieron concentrados en algunos departamentos por algunos incendios grandes ocurridos en dichas zonas. Los más grandes ocurrieron en Tacna en el 2009, al incendiarse en diferentes momentos dos galerías comerciales que afectaron a 543 establecimientos comerciales.

C. 2-2 Efectos de los incendios urbanos

Efectos de incendio urbano	2008	2009	2010
Vivienda	2806	1921	2534
Locales 1/	47	558	48
<b>Totales</b>	<b>2853</b>	<b>2479</b>	<b>2582</b>

1/ Incluye centros educativos, centros de salud, establecimientos comerciales, locales comunales y centros religiosos.

Fuente: INDECI - SINPAD

C 2-3 Est. comerciales afectados según dptos.

Departamento	2008	2009	2010
LIMA	3	0	0
LORETO	2	1	0
MADRE DE DIOS	0	0	16
PIURA	15	0	0
TACNA	0	543	0
UCAYALI	1	0	15
<b>Total general</b>	<b>21</b>	<b>544</b>	<b>31</b>

La mayor parte de los incendios ocurrieron por cortos circuitos<sup>17</sup>, aunque debe mencionarse que la información de la causa de los desastres no es registrada sistemáticamente, por lo que no es posible efectuar un seguimiento que permita orientar las estrategias en la planificación, la difusión ni mucho menos en las inspecciones.

Si se analizan los rubros que se consideran en una inspección técnica básica ex ante, vemos que se revisan las condiciones de seguridad: a) a nivel estructural: suelo,

<sup>17</sup> Fuente: <http://www.radioamericana.com.pe/enlinea/?p=1236>

estructura de concreto, de albañilería, de adobe, de madera, construcciones de acero, vidrios; b) arquitectura: área ocupada, capacidad máxima, medios de evacuación (salidas, puertas, rampas, corredores), escaleras, acabados; c) instalaciones sanitarias; d) seguridad y protección frente a incendios: equipos de luces de emergencia, señalización, sistema de detección de alarma e incendio, extintores; e) alumbrado e iluminación, sistema de puesta a tierra, alumbrado de emergencia, grupo electrógeno, motores eléctricos, grupo electrógeno, motores eléctricos, aire acondicionado, instalaciones electrónicas; entre otros. A esto debe agregarse, todo lo que cada inspector considere discrecionalmente que puede solicitar.

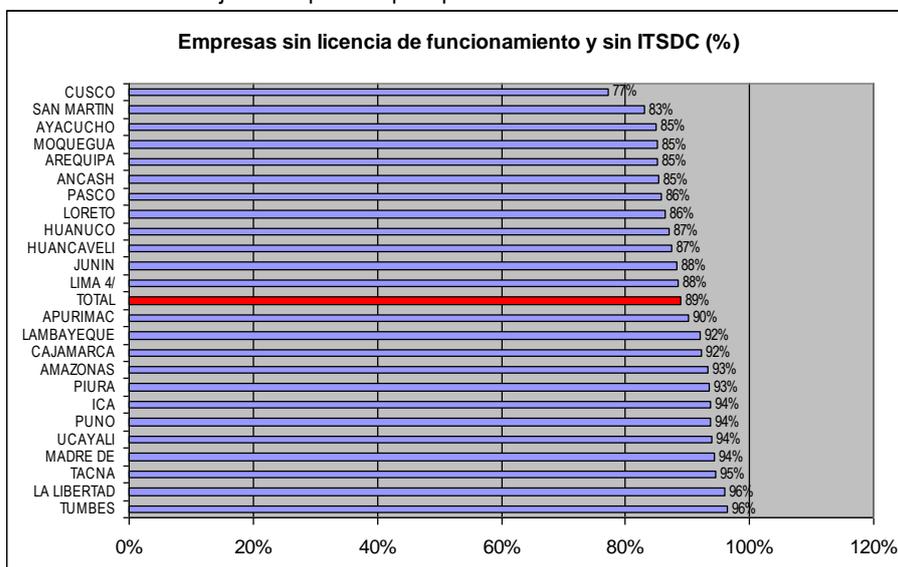
Algunas primeras preguntas que surgen son: ¿Qué rubros deberían considerarse estrictamente como “seguridad en defensa civil”? ¿qué rubros deben ser inspeccionados o son ya inspeccionados por otras entidades sectoriales?, ¿en qué oportunidad deben inspeccionarse esos rubros?, ¿todos los negocios deben cumplir con todos los rubros o depende del giro y riesgo del negocio?, entre otros.

Estas preguntas nos dan ya una idea de algunas recomendaciones que formarán parte del último capítulo.

### Regulaciones de la seguridad y sus efectos en el desarrollo de negocios formales

En promedio, alrededor del 89% de las empresas en el Perú operarían sin licencia de funcionamiento municipal y por lo tanto no habrían pasado por las ITSDC que acredita que sus locales operan en condiciones de seguridad. A pesar que estas cifras sirven solo como una aproximación y no como una medición absoluta - dada la calidad de la información que registran y auto declaran las municipalidades- al menos son útiles para llamar la atención sobre esta problemática en todas las regiones, siendo Tumbes la que registraría el mayor porcentaje de empresas sin autorización municipal (y por tanto, sin ITSDC) y Cusco, la que registraría el menor porcentaje<sup>18</sup>.

Gráfico 2-2. Porcentaje de empresas que operarían sin licencia de funcionamiento municipal y sin ITSDC



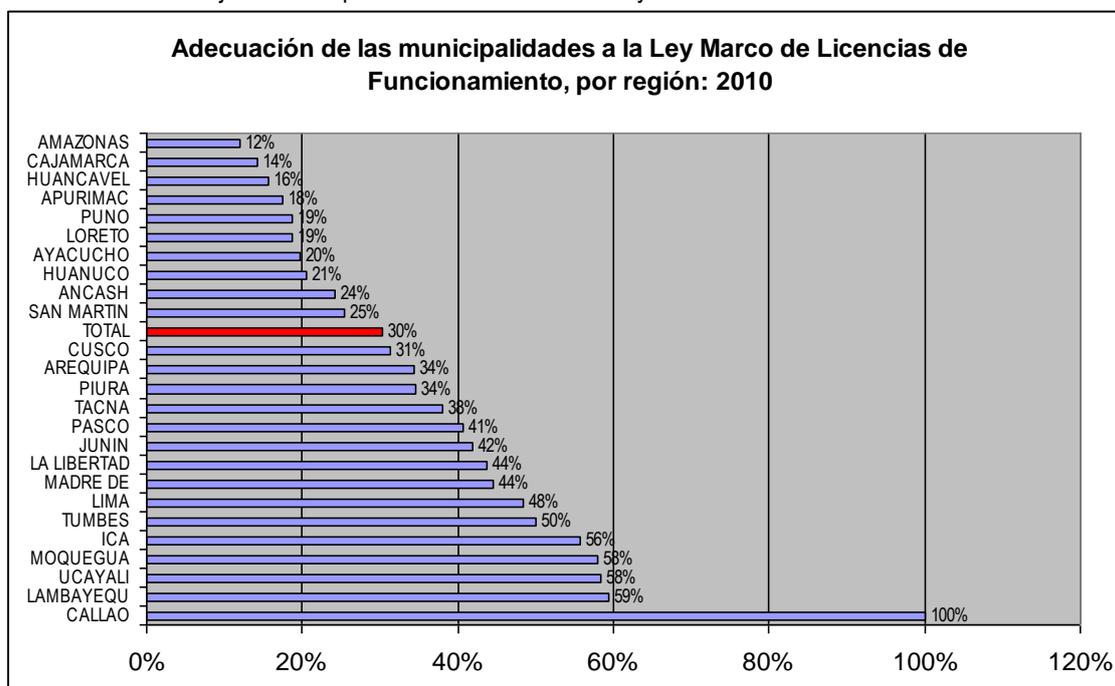
Fuente: IV Censo Nacional Económico 2008 y RENAMU.

<sup>18</sup> Es urgente un ordenamiento y sistematización de toda la información referida a las licencias de funcionamiento y a las ITSDC en los gobiernos locales que permita efectuar un mejor análisis. Mucha de la información de las municipalidades es autodeclarada y no sustentada en registros totalmente confiables. No ha habido una consolidación de la información de ITSDC por parte de INDECI, excepto en las ITSDC de detalle y multidisciplinaria. La estrategia del gobierno de impulsar centralizadamente la implementación de un aplicativo de licencias de funcionamiento en línea puede ayudar a mejorar el recojo, registro, análisis y seguimiento de la información.

Son muchas las motivaciones que pueden llevar a una empresa a operar sin la autorización municipal, entre ellas, sin duda, están los costos de transacción para obtener dicha autorización (que involucra costos de los derechos, costos de implementación de las medidas de seguridad, costos de transporte, etc.) que superan ampliamente tanto los casi nulos beneficios que se perciben de contar con una licencia de funcionamiento y de pasar por una ITSDC, como los bajos perjuicios de no obtenerla (bajísima probabilidad de sanción).

Si bien existen matices en el análisis costo-beneficio que realizan distintos tamaños y giros de empresas, lo cierto es que los altos costos de transacción involucrados desincentivan el desarrollo de negocios en condiciones de seguridad y con autorización municipal. La observación de que en promedio, solo el 30% de todas las municipalidades del Perú declara estar adecuada a la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento es un indicador que explicaría, entre otros, los altos porcentajes de empresas operando en la informalidad “municipal”<sup>19</sup>.

Gráfico 2-3. Porcentaje de municipalidades adecuadas a la Ley Marco de Licencia de funcionamiento



Fuente: MEF, Programa de Modernización Municipal, Marzo 2010.

No estar adecuada a la Ley Marco de licencias de funcionamiento implica que la municipalidad pide requisitos innecesarios (certificados de compatibilidad de uso, certificados de ITSDC cuando se trata de giros de negocios que requieren solo una ITSDC básica, etc.), exige el pago de la ITSDC por separado a la licencia de funcionamiento, sus costos de ITSDC no responden al costo real del servicio que brindan, sus plazos de respuesta sobrepasan largamente los quince (15) días, entre otros.

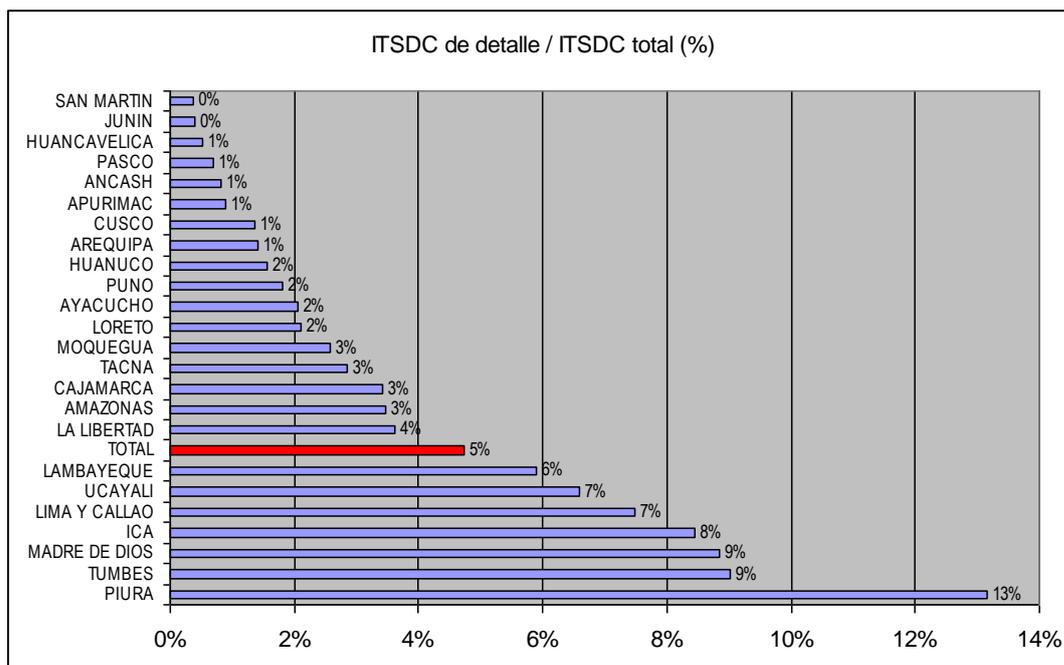
En términos de número de empresas, este marco institucional afecta en una mayor proporción a las microempresas que operan en establecimientos de espacios reducidos y que corresponden en su mayoría a giros relacionados al comercio minorista, a servicios profesionales unipersonales, etc. De esta manera, en promedio, el 95% de los negocios

<sup>19</sup> Se hace esta distinción porque en este caso nos estamos refiriendo como informalidad a la operatividad de la empresa sin contar con las autorizaciones que le exige el gobierno municipal. Hay otros tipos de informalidad como la tributaria, laboral, etc, que no es parte del análisis.

que solicitan licencia de funcionamiento operan en establecimientos menores a 500 m2 y corresponden a giros de negocio de bajo riesgo, por lo que pasan por una ITSDC básica.

El 5% restante de los establecimientos requieren una ITSDC de detalle o multidisciplinaria, donde las exigencias de seguridad son mayores. Estos porcentajes varían en cada región y reflejan de alguna manera la composición de las empresas formales. Si bien no son importantes en cuanto a la cantidad de empresas involucradas, resultan muy importantes por su implicancia en el volumen comercial y el empleo que generan en sus respectivas localidades.

Gráfico 2-4. Porcentaje de empresas que requieren una ITSDC de detalle para obtener una licencia de funcionamiento: 2009



Fuente: INDECI-SINPAD 2009, Renamu 2009.

A modo ilustrativo, a fines del 2010 las ventas de los principales supermercados sumaron más de US\$ 2,500 millones, lo cual ha generado efectos en el movimiento comercial, en los servicios, y en el empleo de las zonas geográficas donde están ubicados. Se abrieron 19 nuevas tiendas de supermercados a nivel nacional, las cuales se concentraron fundamentalmente en Trujillo, Piura y Arequipa. Caso similar se registra con las tiendas por departamentos, que se incrementaron en 6 el año pasado en Lima, Arequipa y Piura<sup>20</sup>. En la visita de campo se pudo comprobar, por ejemplo, que el Mall Aventura Plaza ubicado en Arequipa, fue abierto al público en noviembre del 2010, sin embargo por las demoras en el procesamiento del trámite para el Certificado de ITSDC de detalle, viene operando con una licencia de funcionamiento provisional (inventado por la Municipalidad de Arequipa para que los locales y sus empleados empiecen a operar) hasta que el trámite para el Certificado de ITSDC culmine y el trámite de licencia de funcionamiento definitivo pueda ser regularizado.

En conclusión, los altos costos de transacción para cumplir con las regulaciones municipales para operar, entre ellas, el cumplimiento de las condiciones de seguridad en defensa civil, contribuyen en la decisión de las empresas de operar informalmente. Esto involucra tanto al gran volumen de microempresas que deben lidiar con las ITSDC básicas, como a las empresas que deben pasar por una ITSDC de detalle o multidisciplinaria y que son las que tienen un efecto importante en el empleo y la actividad económica de sus localidades.

<sup>20</sup> Fuente: Maximixe

## La acción del Estado en la seguridad en defensa civil

- a) No hay planificación ni una estrategia general en los temas de seguridad en defensa civil:

En el capítulo anterior, se discutió que el SINADECI tuvo un mayor énfasis en la preparación, respuesta y rehabilitación y no tanto en la prevención; además que tuvo más un rol como organizador y coordinador de lo operativo y no tanto como propulsor de lineamientos de política. Se espera que la creación del nuevo sistema integral del SINAGERD sirva para encarar este tema de manera transversal y estratégica.

- b) No se predica con el ejemplo:

- Solo cuatro (4) oficinas de las veinticinco (25) Direcciones Regionales de INDECI a nivel nacional cuentan con Certificado de Inspecciones de Seguridad de Defensa Civil: Piura, Arequipa, Lambayeque y Lima, y alguno de dichos certificados al parecer ya se encuentran vencidos.
- Una de las primeras constataciones en el campo es que muy probablemente la mayor parte de los locales de INDECI y de los locales de defensa civil de los gobiernos regionales y locales no pasarían la Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil de manera aprobatoria.

Esto se pudo comprobar a simple vista, por ejemplo, en las visitas de campo realizadas a las Oficinas de Defensa Civil del Gobierno Regional de Piura, la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo y la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad Distrital de Castilla.

Además, en una evaluación realizada por el MEF a 785 municipalidades en agosto del 2010, como parte del Programa de Modernización Municipal (PMM), se constató que más del 65% de los municipios no cumplen con tener en sus locales la señalización de seguridad básica que ellos mismos exigen a cualquier empresario en las inspecciones técnicas. Así, el 68% de los municipios no tiene señalización de las salidas de emergencia y el 65% no señala cuál es la zona segura en casos de sismos. El análisis por tipo de municipalidad muestra que el nivel de incumplimiento es creciente a medida que se va de lo urbano a lo rural, según se muestra en el Cuadro 2-3.

Cuadro 2-4 Incumplimiento en la señalización de seguridad en los gobiernos locales

	Nº municipios	Salida de emergencia	Zona segura en caso de sismo
Municipalidades tipo "A" 1/	21	19%	43%
Municipalidades tipo "B" 2/	209	53%	46%
Municipalidades de >500 viviendas urbanas 3/	555	75%	73%
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>68%</b>	<b>65%</b>

1/ Municipalidades tipo "A": Lima Metropolitana (excepto balnearios), Callao, Piura, Trujillo, Arequipa y Tacna.

2/ Municipalidades tipo "B": Resto de municipalidades ubicadas en ciudades no principales. DS 190-2010-EF

3/ Municipalidades pertenecientes a ciudades no principales, mayores a 500 viviendas urbanas. DS 190-2010-EF

Fuente: MEF, Programa de Modernización Municipal, Campaña de monitoreo metas agosto 2010

- c) No existe un mecanismo de monitoreo y seguimiento:

No existe un levantamiento y registro de información organizado y sistemático a nivel nacional que permita efectuar un seguimiento.

- d) Pocas acciones en promoción y difusión
- No existen recursos específicos de las oficinas de defensa civil de los gobiernos regionales y locales destinados a promoción y difusión de la seguridad en defensa civil entre los empresarios y ciudadanos.
  - Hay una mirada puesta con el peso mayor hacia la fiscalización y sanción que hacia la promoción y difusión de la seguridad
- e) La inspección es vista como un trámite no como un instrumento para ayudar a incrementar gradualmente la seguridad en defensa civil:
- La fiscalización y supervisión de la seguridad solo se da en la apertura, como parte del trámite para otorgar un certificado de ITSDC o del trámite para otorgar la licencia de funcionamiento. Hay poca capacidad de verificación de la seguridad durante la vida del negocio.

### **La acción del sector privado frente a la seguridad en defensa civil**

- a) Ausencia de conciencia pública frente a la prevención y a la necesidad de velar por la propia seguridad y la del negocio.
- b) No se percibe una relación entre las ITSDC, la seguridad del local y sus ocupantes y la rentabilidad del propio negocio.

En general las ITSDC se perciben como un mero trámite que hay que cumplir pero no se perciben los beneficios de éstas en la propia seguridad y la de los clientes y cómo esto podría afectar la rentabilidad del negocio.

La seguridad es asociada por los empresarios con altos costos de transacción: desplazamiento geográfico para efectuar los trámites, búsqueda de asesores para el cumplimiento de los temas de seguridad establecidos, búsqueda de proveedores no siempre fáciles de encontrar en algunas provincias para el cumplimiento de algunos requerimientos (ejemplo, vidrios laminados), entre otros.

Cabe señalar que esta percepción varía en función del tamaño de la empresa. Las microempresas perciben esta relación entre ITSDC, seguridad y rentabilidad de manera menos clara que las medianas y grandes empresas que sí encuentran una relación más clara entre seguridad y rentabilidad del negocio.

Al respecto, de las entrevistas efectuadas, el 100% de los entrevistados que pasaron por una ITSDC de detalle o multidisciplinaria manifestaron que estaban de acuerdo con que se verifique el cumplimiento de normas de seguridad para que sus locales estén más seguros porque debían cuidar a su personal, a sus clientes y al patrimonio de su propio negocio. Sin embargo, criticaban que las medidas exigidas muchas veces eran excesivas o que no guardaban relación con la seguridad sino con la estética.

Cuando esta misma pregunta se trasladó a algunas pequeñas empresas que pasaron por una ITSDC básica, las respuestas fueron más diversas. Algunos consideraban que el tema de la seguridad era de interés individual y que no debía ser controlado por el estado, otros mencionaban que las inspecciones no tenían nada que ver con la seguridad sino que sólo eran un pretexto para recaudar más.

- c) Sanciones y responsabilidades para los conductores de negocios no representan un fuerte incentivo para priorizar el tema de la seguridad en los locales.

## **Conclusiones**

- i) Los gobiernos locales otorgan licencias de funcionamiento para el desarrollo de actividades comerciales, industriales y profesionales con la finalidad principal de garantizar el ordenamiento territorial (zonificación), la seguridad de los ciudadanos (ITSDC) y la planificación y control a través de un buen registro. Las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil tienen el objetivo de controlar que los locales donde va a operar un negocio cuenten con las condiciones de seguridad mínima en los que existe concurrencia de público.
- ii) Buscando preservar la seguridad, se crearon instrumentos de condiciones de seguridad exigente pero no siempre aplicable a las distintas realidades territoriales del Perú. Ello ha frenado el desarrollo de negocios formales pero, paradójicamente, no ha detenido el desarrollo de negocios informales e inseguros.
- iii) En las inspecciones técnicas relacionadas a seguridad intervienen varias entidades, por lo que se requiere delimitar claramente: a) qué es lo que forma parte del ámbito de las inspecciones técnicas de seguridad a cargo de los gobiernos regionales y locales; b) cuál es la gradualidad en que debe aplicarse dicha regulación a los diversos tipos de empresas y giros de negocios.
- iv) El 70% de todas las municipalidades del Perú no está adecuado a la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento. Los altos costos de transacción que se generan para cumplir con las regulaciones municipales, entre ellas, el cumplimiento de las condiciones de seguridad en defensa civil, contribuyen en la decisión de las empresas de operar informalmente. Esto involucra tanto al 95% de microempresas que deben lidiar con las ITSDC básicas, como al 5% restante que deben pasar por una ITSDC de detalle o multidisciplinaria y que son empresas que tienen un efecto importante en el empleo y la actividad económica de sus localidades.
- v) Frente al problema de seguridad y la informalidad, el Estado no planifica, no sabe predicar con el ejemplo, no ha implementado mecanismos de monitoreo y seguimiento, no ha aprovechado las acciones de difusión y promoción y ha concebido a las inspecciones como un trámite y no como un instrumento para mejorar gradualmente las condiciones de seguridad en las localidades.
- vi) Por su parte, para el sector privado, la prevención en los temas de seguridad le es un tema ajeno, y no percibe una relación tan clara y directa entre las ITSDC, la seguridad del local y sus ocupantes y la rentabilidad del negocio.

### **3. DIAGNÓSTICO DE LAS INSPECCIONES TÉCNICAS DE SEGURIDAD EN DEFENSA CIVIL**

El presente diagnóstico se ha realizado en el contexto del anterior Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI); sin embargo, ello resulta no solo válido por cuanto el nuevo SINADERG no ha contemplado nada explícitamente sobre las ITSDC, sino también útil por cuanto la instrumentalización de cómo deberían operar las inspecciones técnicas bajo el nuevo sistema está aún por definirse.

El análisis de la problemática de las ITSDC se ha basado en la normatividad legal existente sobre la materia, en la data estadística encontrada, en los informes previos, en las entrevistas a profundidad a especialistas, funcionarios y empresarios, así como en las visitas de campo realizadas a Piura, La Libertad, Arequipa y Lima, en donde se recogió información de las Direcciones Regionales de INDECI, las Oficinas de Defensa Civil de las Municipalidades Provinciales de esas localidades y de las Municipalidades Distritales de Castilla (Piura) y de El Porvenir (Trujillo). En el anexo A-1 se resumen algunos aspectos metodológicos para el recojo y análisis de la información.

La información recopilada ha sido organizada y analizada bajo seis dimensiones: i) competencias, ii) instrumentos, iii) procesos, iv) recursos humanos, v) recursos financieros y vi) monitoreo y evaluación.

Este enfoque de análisis permite, dentro de cada una de estas dimensiones, discutir la normativa legal existente a la par que se describe la operatividad en el campo, haciendo posible no solo detectar las inconsistencias en la normatividad legal y las diferencias entre lo normado y lo ejecutado; sino que –de cara a las propuestas de solución- esta entrada al análisis hará más fácil visualizar cómo es que la práctica debiera funcionar y cómo debiera ser el marco normativo que contemple dichos cambios.

#### **3.1 COMPETENCIAS**

De acuerdo al Reglamento del SINADECI<sup>21</sup>, INDECI tenía el rol rector y conductor del SINADECI y formaba parte de sus funciones el normar, coordinar, orientar y supervisar el planeamiento y la ejecución de la Defensa Civil.

Asimismo, todos los organismos del Sector Público debían contar con una unidad orgánica que ejerza la función de Defensa Civil y la ubicación jerárquica de la Oficina de Defensa Civil dentro del organigrama de cada Organismo del Sector Público quedaba finalmente al criterio y discrecionalidad del propio organismo.

Inicialmente, de lo regulado se infería que se atribuía competencia a todas las Oficinas de Defensa Civil para efectuar inspecciones técnicas. Posteriormente, el Reglamento de Inspecciones Técnicas aprobado por D.S. N° 013-2000-PCM<sup>22</sup> y el vigente Reglamento de Inspecciones Técnicas –aprobado por D.S. N° 006-2007-PCM- hace referencia a los “Órganos Ejecutantes”: el Gobierno Regional, el Gobierno Local e INDECI, como competentes para realizar las ITSDC.

##### *Transferencia de competencias*

De acuerdo al Plan de transferencias de competencias sectoriales de INDECI hacia las regiones del 2007, el plazo para culminar el proceso de transferencias de competencias,

---

21 D.S. N° 005-88-SGMD. En la nueva Ley del SINADERG, Ley 29668, no se deroga de manera expresa este Reglamento del SINADECI, por lo que en el ámbito jurídico dicho reglamento se mantiene vigente aunque sus disposiciones dejen de ser aplicables por la derogación de la ley que reglamentaba.

22 El D.S. N° 013-2000-PCM fue luego derogado por un nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas aprobado por D.S. N° 066-2007-PCM el cual se encuentra vigente.

funciones, atribuciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos fue el 31 de diciembre del 2008. En Julio del 2008, mediante DS N° 089-2008-EF se dio por concluido el proceso de transferencias de funciones sectoriales en materia de Defensa Civil y se aprobó una transferencia de partidas presupuestales hacia 20 regiones.

Con la transferencia de competencias, el INDECI transfirió su función de ejecución de las ITSDC a los Gobiernos Regionales, quedando las ITSDC en manos de los gobiernos locales y regionales. Cabe señalar que algunos instrumentos de gestión como el TUPA no han sido aún totalmente ajustados a esta transferencia de competencias<sup>23</sup>.

Cuadro 3-1. Distribución de competencias en la ejecución de las ITSDC

<b>Competencia en las ITSDC</b>	<b>Según normativa legal</b>	<b>Según la práctica</b>
Gobierno Local Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ITSDC Básica</li> <li>▪ ITSDC previas a eventos y/o espectáculos públicos con una afluencia menor o igual a tres mil (3000) personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ITSDC Básica</li> <li>▪ ITSDC previas a eventos y/o espectáculos públicos con una afluencia menor o igual a tres mil (3000) personas.</li> </ul>
Gobierno Local Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ITSDC Básica</li> <li>▪ ITSDC previas a eventos y/o espectáculos públicos con una afluencia menor o igual a tres mil (3000) personas.</li> <li>▪ ITSDC que no pueda realizar el Gobierno Local Distrital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ITSDC Básica</li> <li>▪ ITSDC previas a eventos y/o espectáculos públicos con una afluencia menor o igual a tres mil (3000) personas.</li> </ul>
Gobierno Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ITSDC de Detalle y multidisciplinaria</li> <li>▪ ITSDC previas a eventos y/o espectáculos públicos con una afluencia mayor a tres mil (3000) personas</li> <li>▪ ITSDC que no pueda ser realizado por el Gobierno Local Provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ITSDC de Detalle y multidisciplinaria</li> <li>▪ ITSDC previas a eventos y/o espectáculos públicos con una afluencia mayor a tres mil (3000) personas</li> </ul>
Dirección Regional de INDECI	-----	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Labor de asesoramiento y acompañamiento</li> <li>▪ ITSDC de Detalle y multidisciplinaria para Lima Metropolitana</li> </ul>
INDECI Unidad de Inspecciones Técnicas		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procesamiento de recursos administrativos.</li> <li>▪ Seguimiento a información de detalle</li> </ul>

1/ Fuentes: DS 066-2007-PCM

2/ Fuente: Visitas de campo y entrevistas a profundidad

Elaboración: Propia

En línea con el proceso de descentralización, en el 2008 INDECI decidió agrupar las 25 Direcciones Regionales en 6 zonas: costa centro, nor oriente, norte, sierra centro, sur, sur oriente<sup>24</sup>. Dichas Direcciones Regionales que antes realizaban las ITSDC de detalle y multidisciplinaria, hoy tienen una labor fundamentalmente de asesoramiento, acompañamiento y monitoreo a los gobiernos regionales y locales. Esto se ha dado en

23 El TUPA del INDECI que se encuentra disponible para descarga en su mismo portal institucional continúa regulando la atribución del INDECI para emitir certificados de ITSDC a cargo de sus Órganos Desconcentrados.

24 Resolución de Jefatura N° 291-2008-INDECI, 31/07/2008 que aprueba la Directiva N°007-2008/4.0 “organización y Funciones de los Órganos Desconcentrados del INDECI”.

mayor o menor medida dependiendo del liderazgo y concepción de su nuevo rol del Jefe de cada Dirección Regional de INDECI.

La transferencia de competencias de las Direcciones Regionales de INDECI a los Gobiernos Regionales ha generado una etapa de transición en el que los roles todavía no están del todo claros. No parece existir directivas claras de qué debe o no deben hacer ahora las Direcciones Regionales y cuál debe ser el rol que cumplen en las ITSDC, por lo que el rol que asumen las Direcciones Regionales del INDECI en cada región depende mucho de cada Director y de sus relaciones con las demás Oficinas de Defensa Civil.

#### *Articulación entre INDECI, gobiernos regionales y locales*

Ni en el primer reglamento sobre ITSDC aprobado mediante D.S. N° 013-2000-PCM de fecha 2 de julio del 2000, ni en el reglamento vigente aprobado mediante D.S. N° 066-2007-PCM de fecha 5 de agosto del 2007, se establecieron los mecanismos de articulación entre los gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales, fundamentales para el funcionamiento de todo el esquema de inspecciones técnicas.

En consecuencia, urge acelerar la definición de competencias específicas que tendrán los diferentes actores del nuevo SINAGERD así como su articulación. Mientras no se disponga otra cosa, se entiende que las ITSDC continúan siendo normadas por el Reglamento de Inspecciones Técnicas vigente.

#### **Conclusiones**

- i) Con la transferencia de funciones, los únicos ejecutores de las ITSDC son: a) los gobiernos locales, quienes realizan ITSDC básicas e ITSDC previas a eventos con menos de 3000 personas y b) los gobiernos regionales, quienes realizan ITSDC de detalle y multidisciplinaria e ITSDC previas a eventos con más de 3000 personas.
- ii) Temporalmente, hasta que culmine la transferencia a la Municipalidad de Lima, la Dirección Regional de Indeci de Lima ejecuta las ITSDC de detalle y multidisciplinaria.
- iii) No existe mucha claridad del rol actual de las Direcciones Regionales de INDECI respecto a las ITSDC. Dependiendo del Director Regional y de sus relaciones con los gobiernos regionales y locales, las Direcciones Regionales desarrollan un papel más o menos activo de asesoría y acompañamiento en las ITSDC.
- iv) Urge la definición de las competencias y del esquema de articulación de los distintos agentes del nuevo SINAGERD en las ITSDC.

### **3.2 INSTRUMENTOS PARA LAS ITSDC**

Según el Reglamento de ITSDC, las normas de seguridad en Defensa Civil son las disposiciones que al respecto emiten los órganos competentes del SINADECI que tienen por finalidad proteger a la población, el patrimonio y su entorno frente a un peligro de origen natural o inducido por el hombre.

Estas normas son de cumplimiento obligatorio<sup>25</sup> para los propietarios, conductores, administradores, apoderados y/o representantes de todo inmueble, edificación, recinto, local, establecimiento o instalación donde resida, labore o concurra público y que se encuentra completamente implementada para la actividad a desarrollar.

---

<sup>25</sup> Reglamento del ITSDC, DS 066-2007-PCM, artículo 5°.

### Articulación de diversos instrumentos y actores sectoriales

El Reglamento de ITSDC considera como normas de seguridad en Defensa Civil las siguientes<sup>26</sup>: Reglamento Nacional de Construcciones, Reglamento Nacional de Edificaciones, Código Nacional de Electricidad, Normas Técnicas Peruanas (NTP), dispositivos emitidos por: el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil - DICSCAMEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Salud; así como otras Normas Técnicas que resulten aplicables en materia de seguridad en Defensa Civil, en función al objeto de inspección.

Una primera observación es que, de acuerdo al Reglamento de ITSDC, existen una serie de actores sectoriales tales como el Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Salud, cuyas disposiciones son consideradas como normas de seguridad en Defensa Civil, sin embargo, no se identifica cuáles son las normas específicas vinculadas a seguridad. En ese sentido, se deja un vacío sobre qué parte de las normas emitidas por dichos sectores están relacionadas a la protección de la población, el patrimonio y su entorno frente a un peligro de orden natural o inducido por el hombre.

En la página Web de INDECI<sup>27</sup>, se intenta señalar las normas técnicas vinculadas a las inspecciones técnicas: norma técnica de señales de seguridad de INDECOPI, “normas técnicas peruanas obligatorias” de INDECOPI, normas de electricidad del Ministerio de Energía y Minas, “normas legales” de OSINERG, “legislación de hidrocarburos” del Ministerio de Energía y Minas, “legislación del sector de minería” del Ministerio de Energía y Minas, “dispositivos legales” del Ministerio de la Producción y “dispositivos legales” del DISCAMEC. Sin embargo, esta referencia tan general a las normas no resulta útil, más aún cuando todos los enlaces de dicha información se encuentran inoperativos.

Todos estos actores no estaban comprendidos como órganos competentes del SINADECI, por lo que, en estricto, INDECI solo coordina una parte de la seguridad en Defensa Civil. En el campo, a pesar que existe una lista de verificación para el inspector, el alcance de dicha verificación respecto del cumplimiento de otras normas sectoriales termina dependiendo, bajo ciertos parámetros, del criterio de cada inspector.

Cada sector, en función a su especialidad y competencia administrativa, emite las normas correspondientes y realiza además la fiscalización de su cumplimiento de manera independiente en las regiones.

De otro lado, debido a que el reglamento de ITSDC comprende como normas de seguridad a “otras normas técnicas que resulten aplicables”, en la práctica el ámbito de las inspecciones no tiene un lindero delimitado.

### Manual de Ejecución de las ITSDC

En el 2008, el INDECI aprobó mediante Resolución Jefatural 251- 2008-INDECI, un nuevo Manual de Ejecución de ITSDC y sus correspondientes 22 anexos, en el que se especifican las disposiciones y guías que deben tener en cuenta los órganos ejecutores y los inspectores para realizar las inspecciones.

Sin duda, en el Manual se nota un esfuerzo por uniformizar el trabajo del inspector técnico, mediante el uso de formatos, detallando las variables que se deben verificar de acuerdo a

<sup>26</sup> Reglamento del ITSDC, DS 066-2007-PCM, artículo 6°.

<sup>27</sup> <http://www.indeci.gob.pe/uits/index.htm>

criterios estándares en todas las regiones. Sin embargo, la heterogeneidad en cuanto a ordenamiento territorial, calidad de las construcciones, escasa o nula identificación de las vulnerabilidades en cuanto a seguridad en las diferentes localidades, hace que dichas guías muchas veces sean solo parcialmente aplicables en la práctica.

Ello genera mucha discrecionalidad por parte de los inspectores técnicos para determinar cuáles normas deben cumplirse, cuáles pueden cumplirse parcialmente y cuáles no resultan de aplicación al objeto de inspección.

#### Clasificación del riesgo y los tipos de ITSDC

Las normas de seguridad sectoriales que deben cumplirse sin duda dependen del tipo de riesgo que genera cada negocio. Dicha clasificación de riesgo que tiene implicancia en el tipo de ITSDC que le corresponde a un determinado local, y por lo tanto, en las normas específicas que debe cumplir, hoy se basan fundamentalmente en el área del local y en la capacidad de almacenamiento. De esta manera, de acuerdo al Reglamento del ITSDC, existen tres tipos de ITSDC:

- a) *Básica Ex post.*- Se ejecuta con posterioridad al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento para establecimientos de hasta 100 m<sup>2</sup> y capacidad de almacenamiento no mayor del 30% del área total del local. Se excluye de este tipo de ITSDC a los giros de pub-karaokes, licorerías, discotecas, bares, ferreterías, casinos, máquinas tragamonedas, juegos de azar o giros afines a los mismos.
- b) *Básica Ex ante.*- Se ejecuta como parte del procedimiento para la obtención de la Licencia de Funcionamiento para establecimiento de hasta dos niveles desde el nivel del terreno o calzada, con un área comprendida entre 101 m<sup>2</sup> hasta 500 m<sup>2</sup>. Específicamente, también están comprendidas: las instituciones educativas de un área menor a 500 m<sup>2</sup>, y de hasta dos niveles, y máximo de 200 alumnos, las cabinas de Internet con un máximo de 20 computadoras, gimnasios con un área menor o igual a 500 m<sup>2</sup> y con solo máquinas mecánicas; agencias bancarias, oficinas administrativas con un área menor o igual a 500 m<sup>2</sup> y que cuenten con un máximo de 20 computadores, playas de estacionamiento de un solo nivel sin techar; licorerías y ferreterías con un área de hasta 500 m<sup>2</sup>.

El administrado debe presentar necesariamente: la cartilla de seguridad o Plan de Seguridad en Defensa Civil, pruebas, informes, constancias y otros documentos relacionados con el objeto de inspección, señalados en el TUPA de los órganos ejecutantes; así como la documentación técnica que sea requerida por parte del Grupo Inspector y/o el Órgano Ejecutante durante el procedimiento

- c) *De detalle.*- Se ejecuta a objetos de inspección (recintos o instalaciones) de más de dos niveles desde el nivel del terreno o calzada, o con un área mayor de 500 m<sup>2</sup> que por sus características requieren una verificación ocular interdisciplinaria del cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en materia de Defensa Civil, así como la evaluación de la documentación previamente presentada por el administrado para el inicio del procedimiento, entre los cuales se encuentran: planos de arquitectura, eléctricos, de estructuras, señales y rutas de evacuación, ubicación; memorias descriptivas; protocolos de pruebas específicas; plan de seguridad en Defensa Civil o planes de contingencia, según corresponda; Informe Técnico Favorable emitido por OSINERGMIN; certificados; informes, constancias y otros documentos relacionados con el objeto de inspección, señalados en el TUPA del INDECI; así como la documentación técnica que sea requerida por parte del Grupo Inspector y/o el Órgano Ejecutante durante el procedimiento.
- d) *Multidisciplinaria.*- Se ejecuta a objetos de inspección que por la actividad que desarrollan pueden generar riesgo para la vida humana, patrimonio y el entorno, y

que requiere de una verificación ocular multidisciplinaria del cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en Defensa Civil vigentes y de la evaluación de la documentación previamente presentada por el administrado al inicio del procedimiento, tales como: planos de arquitectura (ubicación y distribución), eléctricos, de estructuras, de señalización y rutas de evacuación; memorias descriptivas; protocolos de pruebas específicas; plan de seguridad en Defensa Civil o planes de contingencia, según corresponda; Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o Programa de Adecuación de Manejo Ambiental (PAMA), según corresponda, con su respectiva Resolución de aprobación emitida por entidad competente, y otros documentos relacionados con el objeto de inspección, señalados en el TUPA del INDECI; así como la documentación técnica que sea requerida por parte del Grupo Inspector y/o el Órgano Ejecutante durante el procedimiento.

Constituyen objeto de esta ITSDC aquellas edificaciones, instalaciones o recintos donde se utilicen, almacenen, fabriquen o comercialicen materiales y/o residuos peligrosos que representen riesgo para la población.

Al respecto, cabe comentar lo siguiente:

- La definición de en qué circunstancia corresponde una ITSDC de Detalle o una Multidisciplinaria resulta imprecisa para el administrado, tal y como está redactada la norma. En la práctica esta división entre “detalle” y “multidisciplinario” se da de manera natural por la lógica de los inspectores, pero no siempre los criterios coinciden.
- Si bien en la definición de la ITSDC de Detalle se indica características del área (mayor de 500 m<sup>2</sup>) y de niveles (a partir de 2) del establecimiento, se termina señalando “que por sus características requieren una verificación ocular interdisciplinaria” lo cual deja a libre criterio del inspector la determinación de dichas “características” sin contar con mayores parámetros objetivos sobre los cuales basarse.
- De otro lado, en el caso de las ITSDC multidisciplinaria, debe tenerse en cuenta que si bien la inspección debe asegurar las condiciones de seguridad del establecimiento existente en un momento determinado específico, debe cuidarse en no caer en la misma anomalía que se venía cometiendo con la licencia de funcionamiento, –en este caso con las ITSDC- al emplear dicho trámite para controlar o fiscalizar el cumplimiento de otras normas u obligaciones del administrado; función que en principio y de acuerdo a otros cuerpos normativos corresponde por competencia y especialidad a otras autoridades.

Esta clasificación de los tipos de inspección deben ser revisados teniendo en cuenta otros criterios que añadan al tamaño del establecimiento y ciertos giros del negocio, la casuística encontrada frecuentemente en las distintas provincias o distritos. Ello permitiría ajustar los criterios de medición de las condiciones mínimas de seguridad en un local, así como los instrumentos haciendo transparente la información para el administrado de las normas que le son aplicables de manera objetiva. De esta manera la exigencia del cumplimiento tendría también mayor predictibilidad sobre el resultado de la inspección; al margen del potencial ahorro en recursos y costos para su cumplimiento.

### **Conclusiones**

La baja predictibilidad del resultado de las inspecciones está muy relacionada a la situación actual de los instrumentos para la ejecución de las ITSDC por los ejecutores:

- i) Existe una diversidad de normas consideradas de seguridad en Defensa Civil, producidas por diversas entidades. A ello se agregan “otras normas que resulten aplicables” y aquellas que los inspectores consideren necesario.

Se requiere delimitar el ámbito de las ITSDC a cargo de los gobiernos regionales y locales, aclarando las normas específicas que en materia de seguridad son necesarias e indispensables para iniciar la operación de una empresa

- ii) Si bien existe un Manual que establece las disposiciones y guías que deben tener en cuenta los órganos ejecutores y los inspectores para realizar las inspecciones, éstas son solo parcialmente aplicables en la práctica, lo cual genera mucha discrecionalidad por parte de los inspectores técnicos para determinar la flexibilidad con las que éstas deben cumplirse. Es importantísimo realizar una revisión del Manual de Ejecución de las ITSDC.
- iii) La clasificación del riesgo de los negocios y por tanto, los tipos de inspección deben ser revisados teniendo en cuenta otros criterios de riesgo, que consideren también la casuística encontrada frecuentemente en las distintas provincias o distritos y la realidad territorial urbana existente.

### 3.3 PROCESOS

#### 3.3.1 Las ITSDC como parte del proceso de licencia de funcionamiento

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades otorgan licencias de funcionamiento para el desarrollo de actividades comerciales, industriales y profesionales con la finalidad principal de garantizar el ordenamiento territorial (zonificación) y la seguridad de los ciudadanos. En ese sentido, además de la zonificación y compatibilidad de uso, la licencia busca garantizar el funcionamiento del negocio en locales que sean seguros, y establece que el plazo para otorgar la licencia de funcionamiento debe hacerse en 15 días.

En el proceso de licencias de funcionamiento que se tramita en los gobiernos locales, hay tres caminos que puede seguir una solicitud de licencia de funcionamiento, respecto a las ITSDC:

Cuadro 3-2. Las ITSDC como parte del proceso de licencias de funcionamiento

Crterios	Tipo de ITSDC	Competencia de la ITSDC	Proceso general	Plazo máximo para la ITSDC	Competencia para la aplicación de sanciones
0 – 100 m2 Capacidad de almacenamiento <30%	Básica Ex Post	Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Administrado firma DDJJ de condiciones mínimas de seguridad</li> <li>▪ Gobierno local revisa DDJJ junto con otros requisitos</li> <li>▪ Gobierno local otorga la licencia de funcionamiento</li> </ul>	15 días	Gobierno local  El SINAGERD otorgó responsabilidad a PCM. Hay necesidad de aclaración en el Reglamento
100 – 500m2 Capacidad de almacenamiento <30%	Básica Ex ante	Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Administrado solicita licencia de funcionamiento</li> <li>▪ Como parte del proceso se programa una ITSDC.</li> <li>▪ Gobierno local emite licencia de funcionamiento</li> </ul>	15 días	Gobierno local  El SINAGERD otorgó responsabilidad a PCM. Hay necesidad de aclaración en el Reglamento
Mayor a 500 m2 Más de dos niveles	ITSDC de detalle y/o multidisciplinaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno Regional</li> <li>▪ Dirección Regional de INDECI Lima, solo para Lima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Usuario solicita ITSDC de detalle o multidisciplinaria a Gobierno Regional.</li> <li>▪ Gobierno Regional realiza inspecciones de detalle y/o multidisciplinaria y emite el certificado de ITSDC.</li> <li>▪ Usuario solicita licencia de funcionamiento y presenta el certificado</li> </ul>	45 días	Gobierno local  El SINAGERD otorgó responsabilidad a PCM. Hay necesidad de

Criterios	Tipo de ITSDC	Competencia de la ITSDC	Proceso general	Plazo máximo para la ITSDC	Competencia para la aplicación de sanciones
			de ITSDC <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno local revisa todos los requisitos y emite la licencia de funcionamiento</li> </ul>		aclaración en el Reglamento

Fuente: DS 066-2007-PCM

Varias observaciones se desprenden de la relación entre a ITSDC y la licencia de funcionamiento:

- i) Mientras que la licencia de funcionamiento se tramita en el gobierno local, el proceso para la obtención de certificados de ITSDC se encuentra dividido entre el gobierno regional y gobierno local.

Por la secuencia que ha seguido el proceso de transferencia de competencias, INDECI transfirió la competencia de ejecución de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria al gobierno regional. Sin embargo, el carácter “regional” de las Oficinas de Defensa Civil no necesariamente las hace más preparadas que las del gobierno local para efectuar ITSDC de detalle y multidisciplinarias. Muchas de las oficinas de Defensa Civil de los gobiernos regionales han tenido que organizarse en función de este nuevo rol recibido durante el 2008 y empezar el duro camino del aprendizaje. Además, la mayor parte de inspectores son externos a los gobiernos, por lo que en la práctica, los inspectores técnicos que utilizan tanto los gobiernos locales como los gobiernos regionales forman parte del mismo registro de inspectores técnicos acreditados, en los que se tienen identificados los calificados para efectuar ITSDC básicas e ITSDC de detalle y multidisciplinaria.

En general, hay escasa o nula comunicación o coordinación entre el gobierno regional y el gobierno local respecto de las ITSDC, pues para ellos no resulta claro que las Inspecciones que realiza uno es parte del mismo proceso que realiza el otro organismo.

- ii) Hay una inconsistencia entre la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y el Reglamento de ITSDC respecto a los plazos máximos que deben demorar los procedimientos. Mientras que la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento establece como plazo máximo para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento 15 días; el Reglamento de ITSDC otorga a las ITSDC básicas el mismo plazo de 15 días y a las ITSDC de detalle un tiempo máximo de 45 días.

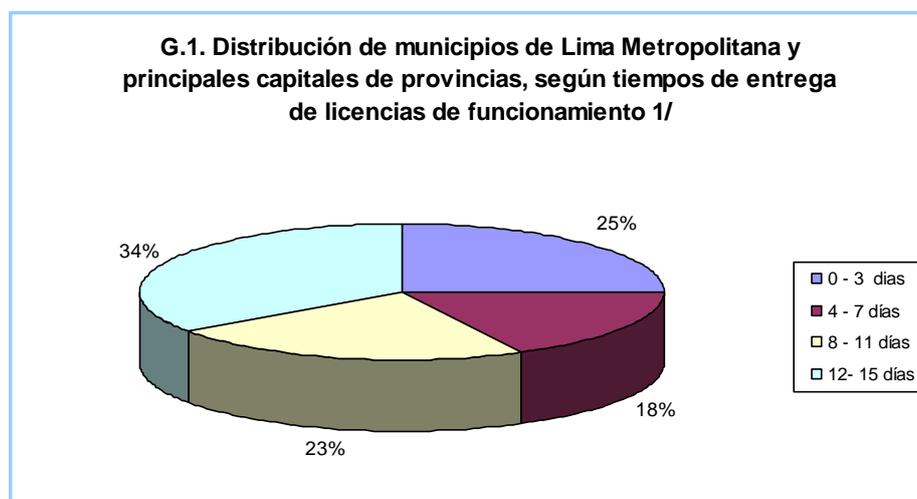
De acuerdo a lo declarado por los gobiernos locales al Ministerio de Economía, a diciembre del 2009,<sup>28</sup> el 97% de un total de 1,673 municipios otorgan la licencia de funcionamiento en el plazo máximo de 15 días y el 70% de ellas lo entrega en menos de 3 días.

En la práctica, estas cifras muestran que la mayor parte de las solicitudes de licencia de funcionamiento pasan por una ITSDC ex-post, mientras que las ITSDC básicas ex – ante son las que estarían llevando los tiempos promedio más cerca de los 15 días. Esto se nota más claramente si se analiza por ejemplo la distribución de los tiempos de entrega de licencias de funcionamiento en Lima Metropolitana y las principales capitales de provincias del país<sup>29</sup>, en donde habría una mayor proporción de ITSDC ex

<sup>28</sup> Información declarada por 1,673 municipios al MEF, a diciembre del 2009, para el Programa de Modernización Municipal regulado mediante DS 002-2010-EF.

<sup>29</sup> Se ha tomado en cuenta la clasificación de ciudades principales tipo “A” del Programa de Modernización Municipal del MEF en la que se incluye a las municipalidades de Lima Metropolitana, exceptuando los balnearios, así como a las Municipalidades Provinciales del Callao, Trujillo, Lambayeque, Arequipa y Tacna.

- ante, por lo que el 35% de un total de 40 municipios otorgan aún la licencia de funcionamiento entre 12 y 15 días.



Fuente: MEF, Programa de Modernización Municipal, 2010

1/ Incluye Lima Metropolitana, exceptuando balnearios, más las provincias de Callao, Trujillo, Chiclayo, Arequipa y Tacna. Información a diciembre del 2009.

La práctica muestra que es posible efectuar todo el proceso de licencias de funcionamiento, incluyendo las ITSDC básicas ex – ante, en un plazo máximo de 15 días, por lo que los plazos señalados en el Reglamento de ITSDC para las ITSDC ex ante deberían sincerarse. Sin duda, este cambio deberá ir acompañado con un reforzamiento en las orientaciones y asesorías previas, como veremos más adelante, para evitar las continuas observaciones.

En el caso del otorgamiento del certificado de ITSDC de detalle y multidisciplinaria, el tiempo de demora no está incluido como parte del proceso de licencia de funcionamiento por ser un requisito previo. En la práctica, debiera transparentarse el tiempo total que demora la obtención de la licencia incluyendo la obtención de los certificados de ITSDC de detalle y multidisciplinaria, por lo que los plazos máximos que se establecen en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento deberían ser diferenciados también por el tipo de riesgo existente, y por lo tanto, por el tipo de ITSDC que le corresponde.

- iii) De manera similar al caso del plazo máximo de tiempo, el hecho que el certificado de ITSDC de detalle y multidisciplinaria sea un requisito para el trámite de licencias de funcionamiento que además se realiza en otro organismo del Estado, implica mayores costos que nos son transparentes en el costeo de las licencias de funcionamiento, perdiéndose además la oportunidad de su monitoreo. Dichos costos no solo tienen que ver con el pago del derecho para obtener el certificado, sino que muchas veces implica costos de traslado desde el gobierno local distrital al gobierno regional y viceversa, que desalientan al administrado.
- iv) Si bien tanto el gobierno local como el gobierno regional tienen la función de efectuar ITSDC, los únicos que tienen la facultad de sancionar son los gobiernos locales.

En la práctica, se observa que el énfasis de la verificación de la seguridad solo se da al inicio de la formalización de un negocio, pero lo que sucede con la seguridad en los locales en el transcurso de su operatividad no es controlado ni mucho menos sancionado. Tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales tienen una capacidad fiscalizadora muy limitada, y esto se agrava otorgando todo el peso de la capacidad sancionadora a los gobiernos locales. Las consideraciones en la limitada

capacidad técnica como en recursos son una parte de la explicación de la falta de capacidad sancionadora, a la cual se agrega también las consideraciones políticas.

### Conclusiones

- i) Mientras que la licencia de funcionamiento se tramita en el gobierno local, el proceso para la obtención de certificados de ITSDC se encuentra dividido entre el gobierno regional y gobierno local. Hay escasa o nula comunicación o coordinación entre el gobierno regional y el gobierno local respecto de las ITSDC; no es claro que las inspecciones que realiza uno es parte del mismo proceso que realiza el otro organismo.
- ii) Hay una inconsistencia entre la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y el Reglamento de ITSDC respecto a los plazos máximos que deben demorar los procedimientos. Los plazos máximos que se establecen en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento deberían sincerarse y diferenciarse por el tipo de riesgo existente y por el tipo de ITSDC que le corresponde.
- iii) Debe transparentarse los costos de las inspecciones en el costeo de las licencias de funcionamiento.
- iv) La verificación de la seguridad se da en la mayor parte de veces solo al inicio del negocio. Si bien tanto el gobierno local como el gobierno regional tienen la función de efectuar ITSDC, los únicos que tienen la facultad de sancionar son los gobiernos locales.

### **3.3.2 El proceso de las ITSDC básicas en el Gobierno Local**

La Ley Marco de Licencia de funcionamiento, al incorporar a las ITSDC básicas como parte del proceso de licencias de funcionamiento, buscó optimizar los tiempos, reducir razonablemente los costos, y otorgar un mejor servicio al administrado a través de un reforzamiento de la orientación y asesoría integral, la mayor coordinación entre las áreas y un mejor monitoreo de todo el proceso.

En la práctica, estos objetivos se han ido cumpliendo de manera heterogénea y parcial en cada municipalidad, y dependiendo de la voluntad política, los recursos y las capacidades técnicas, las mejoras en la orientación, la coordinación, y la atención al administrado se han concentrado primero en el área que expide las licencias de funcionamiento, mientras que el efecto contagio hacia el área de Defensa Civil que forma parte integral del proceso, no siempre ha sido tan inmediato.

El proceso de las ITSDC básicas ex – ante en un gobierno local promedio de provincias se describe de manera general en el cuadro 3-3. y refleja cómo aún el proceso de ITSDC básica no está todavía totalmente incorporado al proceso de licencias de funcionamiento.

Como se puede notar, en la práctica, en muchas municipalidades el trámite de ITSDC básica ex – ante se sigue haciendo por separado. El usuario debe recabar la información y obtener el certificado de ITSDC básica en el área de Defensa Civil primero, para luego iniciar formalmente la solicitud de licencias de funcionamiento. Opera en la práctica como el proceso de las ITSDC de detalle y/o multidisciplinarias, en el sentido que termina siendo un requisito que se tramita por separado en un área distinta de la licencia de funcionamiento.

En algunas otras municipalidades, si bien las ITSDC básicas se realizan como parte del proceso de licencias, la información y orientación sobre los requisitos a cumplir se siguen brindando en el área de Defensa Civil.

**a) Orientación:**

*Calidad de la orientación*

Sin duda, uno de los procesos más importantes es el de la orientación. En muchos municipios hay un creciente interés por mejorar el área de atención al usuario, incentivados por las transferencias de recursos adicionales provenientes del Programa de Modernización Municipal del MEF y preocupados por las fiscalizaciones sobre simplificación administrativa que viene realizando la PCM. Sin embargo, dicho interés ha sido traducido en compra de nuevo mobiliario, tickets para el ordenamiento de colas, entre otros; y se ha descuidado lo fundamental, que es la calidad de la orientación que se brinda.

La aún insuficiente coordinación entre las áreas de licencias de funcionamiento y las áreas de Defensa Civil no ha permitido una transferencia de conocimiento básico de las ITSDC al personal encargado de brindar la orientación integral del proceso de licencias de funcionamiento al usuario. Por tanto, actualmente en el promedio de las municipalidades del país, todavía el usuario debe dirigirse a las oficinas de Defensa Civil a recabar los requisitos, costos y plazos por separado, cuando le corresponde una ITSDC básica ex – ante.

**Cuadro 3-3. Flujo del proceso de ITSDC Básicas Ex – ante**

N°	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1.	Solicitud de información sobre LF	Usuario	El usuario solicita información para la obtención de una licencia de funcionamiento.
2.	Entrega de la información al usuario	Personal de la Oficina de Licencias	Brinda información sobre los requisitos y costos para obtener la licencia de funcionamiento.  No se informa de los requisitos que debe cumplir para obtener el Certificado de ITSDC básicas ni los costos de dichas inspecciones. Se indica al usuario que debe acercarse a la Oficina de Defensa Civil para recabar dicha información.  Se indica al administrado que una vez reunidos los requisitos, estos deberán ser entregados y revisados en la oficina de licencias, con la finalidad de poder ser presentados en mesa de partes.
3.	Solicitud de Información en oficina de Defensa Civil	Usuario  Personal de la oficina de Defensa Civil	Solicita información sobre la obtención del certificado ITSDC básica.  El personal de la oficina de defensa civil brinda la información sobre los requisitos y costos que son necesarios para obtener del certificado ITSDC básica para locales entre 100 y 500 m2. No siempre se brinda el plazo en el que se le estará visitando.  Se indica que una vez reunidos los requisitos y realizado el pago, estos deberán ser presentados en mesa de partes de la municipalidad.
4.	Preparación de requisitos	Usuario	Reúne los requisitos solicitados y prepara la entrega.
5.	Pago en caja	Usuario	El usuario se acerca a caja de la municipalidad y realiza el pago .
6.	Presentación del expediente de solicitud en Mesa de Partes	Usuario  Personal de mesa de partes	Presenta los requisitos y el recibo de pago en mesa de partes.  Recibe el expediente y lo envía a la unidad de trámite documentario.
7.	Derivación del expediente de solicitud	Personal de la unidad de trámite documentario  Secretaría de Defensa Civil  Jefe de la oficina de Defensa Civil  Inspector de la Oficina de Defensa Civil	Recibe y deriva el expediente a la Oficina de Defensa Civil  Recibe y traslada el expediente al jefe de la oficina.  Recibe y revisa el expediente de solicitud de certificado de ITSDC básica. Asigna la atención del expediente a un Inspector de la oficina y/o inspector externo.  Recibe y revisa el expediente. Programa el día y la hora de la inspección.
8.	Inspección del establecimiento	Inspector de la Oficina de Defensa Civil	Realiza la inspección en la fecha y hora programada. Anota en la hoja de visita la conclusión respectiva así como las observaciones, de ser el caso.  Se solicita al usuario que firme en la hoja de visita en señal de conformidad con la inspección realizada.  Si no existen observaciones, pasa al punto 12. Si existen observaciones, inspector deja por escrito las observaciones, da un plazo para que se subsanen y se indica que debe volver a realizar un pago para una nueva inspección.

9.	Levantamiento de observaciones	Usuario	Hace los cambios necesarios en su local para levantar las observaciones
10	Pago en caja	Usuario	El usuario se acerca y paga en caja de la municipalidad
11	Inspección del establecimiento	Inspector de la Oficina de Defensa Civil	Realiza la inspección en la fecha y hora programada.
12	Elaboración del certificado de ITSDC básica	Inspector de la Oficina de Defensa Civil Jefe de la Oficina de Defensa Civil Secretaria de la Oficina de Defensa Civil	Elabora el informe y el certificado de la ISTDC básica. Envía el certificado de la ISTDC básica a la Jefatura de la Oficina para firma. Recibe y revisa el certificado. De encontrarlo conforme coloca su sello y firma. Solicita que se le comunique al usuario respecto a la emisión del certificado. Comunica al usuario que debe recoger su certificado.
13	Entrega de certificado de la ISTDC básica	Usuario Secretaria de la Oficina de Defensa Civil	Se acerca a la oficina de Defensa Civil y solicita su certificado de la ITSDC básica. Entrega el certificado de la ISTDC básica al usuario, previa firma del cargo, en señal de recepción.
14	Preparación del expediente	Usuario Personal de oficina de licencias Usuario Personal de oficina de licencias	Se dirige a la Oficina de Licencias Recibe los documentos y verifica el cumplimiento de requisitos. Entrega los formatos que deberá completar el usuario. Completa los formatos y los devuelve al personal de la oficina de licencias. Revisa los requisitos y formatos entregados por el usuario. Se le indica al usuario si hubiera algo que corregir de inmediato. Prepara el expediente. Coloca su V°B° en el lado izquierdo del Formato Único de Trámites. Anota en un formato de orden de pago el importe a pagar por la solicitud de licencia de funcionamiento. Indica que se deberá cancelar en la caja. Y luego presentar todo el expediente en Mesa de Partes.
15	Pago en caja	Usuario	El usuario se acerca a caja de la municipalidad y realiza el pago indicado en la orden de pago.
16	Presentación del expediente de solicitud	Usuario Personal de mesa de partes	Presenta en mesa de partes el expediente con el respectivo cargo de entrega. Recibe el expediente. Sella el cargo y el expediente. Envía el expediente a la Unidad de Trámite Documentario
17	Derivación del expediente de solicitud	Personal de la Unidad de Trámite Documentario Gerencia de Comercialización Personal de Oficina de Licencias	Recibe y deriva el expediente a la Gerencia de Comercialización Recibe el expediente de solicitud de licencia de funcionamiento y lo deriva a la Oficina de Licencias Recibe y revisa el expediente de solicitud de licencia de funcionamiento.
18	Elaboración de proyecto de informe de conformidad	Personal de Oficina de Licencias	Elabora el proyecto de informe de conformidad, el proyecto de resolución y la impresión de la Autorización Municipal de Funcionamiento.
19	Elaboración y firma de la Resolución y Autorización Municipal de funcionamiento	Gerencia de Comercialización	Firma la resolución. Firma de la Licencia de Autorización Municipal.
20	Entrega de la resolución y Licencia	Usuario	Usuario se acerca a la municipalidad y firma el cargo y en el cuaderno de cargo, en señal de recepción. Recibe la resolución y la Licencia de Funcionamiento

Fuente: Procesos de Simplificación de Licencias de Funcionamiento realizados por el proyecto PMDE – BID en provincias durante el 2010, y entrevistas a profundidad realizadas en Piura y Trujillo.

Elaboración: Propia

No obstante, no todo es responsabilidad de los gobiernos locales. Hay un incentivo perverso introducido por el tipo de control formal que realiza el Estado del cumplimiento de la propia Ley Marco de Licencia de Funcionamiento para que, en la práctica, la orientación de los requisitos en lo que respecta a las ITSDC básicas se brinde en las áreas de Defensa Civil y no en el área que brinda orientación sobre el proceso de licencias de funcionamiento.

En efecto, con buena intención la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento señaló taxativamente los requisitos que los gobiernos locales debían solicitar para el trámite de obtención de una licencia de funcionamiento, con la finalidad de uniformizar los requisitos a nivel nacional. Lo cierto es que estos requisitos únicos y uniformes se aplican muy bien

al caso en el que se requiere una ITSDC ex – post; sin embargo, cuando se requiere una ITSDC básica ex –ante, al total de requisitos señalados en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, habría que adicionarles los requisitos que establece el Reglamento de ITSDC para las ITSDC ex - ante.

La Ley señaló que las inspecciones formaban parte del proceso único de licencias de funcionamiento, por lo que los costos de inspección debían ser incorporados como parte del costo de la licencia; sin embargo, el mismo concepto integral no pudo aplicarse en ese momento a los requisitos. La dificultad práctica de llegar a un consenso sobre los requisitos que debían tener las inspecciones ex – ante<sup>30</sup> en el momento de la discusión de la Ley Marco de licencias de funcionamiento, provocó que se dejara en manos del Reglamento de ITSDC todavía en discusión, la definición posterior de los requisitos y criterios de evaluación.

En virtud de lo establecido por la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI ha venido efectuando algunas fiscalizaciones con la finalidad de controlar su cumplimiento. El enfoque, entre otros, ha sido verificar que las municipalidades no pidan ningún requisito adicional a los que la norma establece, tanto a través de los TUPAS como a través de verificaciones en campo. Otras instituciones del Estado encargados de la fiscalización de la simplificación administrativa, como PCM y la Defensoría del Pueblo, evaluaron también en campo el cumplimiento formal de los requisitos. Este enfoque puesto en el número de requisitos ha estado incentivado por el tipo de medición que efectúa el Reporte Doing Business del Banco Mundial y sus efectos en las aspiraciones del Perú de alcanzar mejores posiciones en dicho Ranking.

En la práctica, el área de orientación debía dar información de todos los requisitos para el otorgamiento de licencias de funcionamiento, incluyendo los que se requieren para la ITSDC básica ex – ante. Sin embargo, algunas de las evaluaciones bajo la modalidad de cliente incógnito que realizó el Estado penalizó esta “orientación completa” por parte de los funcionarios, interpretándose con ello que el área de licencias estaba solicitando más requisitos que lo que mandaba la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Esto provocó una confusión en los funcionarios en el tipo de información que debían brindar y prefirieron que la orientación relacionada a las inspecciones técnicas se brinde en la Oficina de Defensa Civil.

El caso de la Municipalidad Provincial de Trujillo es un ejemplo particular de este problema. Con la asesoría de Tramifácil<sup>31</sup>, la Municipalidad Provincial de Trujillo llevó a cabo una reforma de su proceso de licencia de funcionamiento, en la que mejoraron su proceso de atención, asesoría, y mejoraron la gestión y monitoreo de las solicitudes, agilizando enormemente los tiempos de obtención de una licencia de funcionamiento. Con el fin de transparentar para el usuario todos los requisitos cuando se trata de establecimientos entre 100 – 500 m<sup>2</sup>, incluyeron en su TUPA como parte del trámite de la licencia de funcionamiento, los requisitos a solicitar por las propias ITSDC ex – ante. Es decir, como usuario, uno podía encontrar en el TUPA todos los requisitos completos que requería en el trámite de licencia de funcionamiento –dado que el proceso es único- y no tenía que buscarlo por partes, tanto en el procedimiento de licencias de funcionamiento y luego en el procedimiento de Defensa Civil.

Lo cierto es que INDECOPI observó a la Municipalidad Provincial de Trujillo, por “pedir más requisitos de lo que manda la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento”, por lo que hoy la Municipalidad de Trujillo volvió a modificar su TUPA, y la orientación que se

---

<sup>30</sup> Nótese que la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento se aprobó en el 2007, mientras que el nuevo Reglamento de ITSDC recién se aprobó en el 2007.

<sup>31</sup> Estrategia público-privada que ha venido impulsando la simplificación de las licencias de funcionamiento en municipalidades.

brindaba de manera conjunta actualmente se brinda de manera separada en el área de licencias y en el área de Defensa Civil.

Este caso da muestra de la importancia que desde el Estado no se pierda el objetivo de lo que se quiere impulsar, porque de lo contrario, se puede estar incentivando, sin querer, exactamente lo que se pretende combatir. Evidentemente, es un tema para discusión pero que debe ser puesto sobre la mesa para efectuar las reformas o aclarar lineamientos sobre requisitos y orientación; y llegar a consensos sobre la estrategia en que el Estado debe realizar sus fiscalizaciones.

De otro lado, los administrados solo reciben, en el mejor de los casos, unas hojitas con los requisitos y costos que deben cumplir. No se les brinda mayor explicación de lo que implica cada una de las condiciones de seguridad que se les está requiriendo, por lo que normalmente cuando la inspección se da, la probabilidad de que exista una observación es bastante alta.

En el tema de orientación y transparencia de la información hay todavía mucho por hacer. Es preocupante que de acuerdo a lo declarado por 1,676 municipalidades al MEF en marzo del 2010<sup>32</sup>, el 81% de ellas declaren no tener publicados sus TUPAS actualizados en sus portales electrónicos.

#### **b) Requisitos:**

El Reglamento de ITSDC que debe regular de manera clara los requisitos esenciales a presentar por el administrado para solicitar las inspecciones técnicas, remite a los TUPA de los órganos ejecutantes o del INDECI lo que debe acompañarse para el trámite de ITSDC. Esto da lugar a tener tantos tipos de requisitos heterogéneos como TUPAS existen.

Una muestra de esta heterogeneidad de requisitos que se piden para las ITSDC ex - post y ex – ante en las municipalidades puede observarse en el cuadro C.5 a través de los casos de las Municipalidades Provinciales de Piura, Arequipa y Trujillo.

Contrariamente a lo que se piensa que en las ITSDC ex – post los requisitos son más uniformes, se observa que éstos pueden variar dependiendo de la municipalidad de que se trate. Llama la atención la exigencia aún de copias fedateadas de las Boletas de Empece (Municipalidad de Piura), así como planos de arquitectura (Municipalidad de Trujillo).

Al quedar al criterio de cada municipalidad lo que debe o no pedir, algunos municipios consideran que para las ITSDC ex – ante, deben solicitar en el TUPA certificados de pruebas hidrostáticas del extintor cuando éste tenga una antigüedad mayor a cinco años (Municipalidad de Trujillo), mientras que otros no lo consideran tan necesario. Sin embargo, dado que el Reglamento señala que debe presentarse la documentación que el grupo inspector o el órgano ejecutor requiera durante el trámite, las municipalidades siempre podrán adicionar mayores requisitos a los que aparecen en el TUPA si así lo consideran necesario. Si bien el Manual de ITSDC ayuda a acotar este problema, la discrecionalidad de los inspectores para interpretar, flexibilizar, o endurecer las exigencias genera poca predictibilidad de los resultados para el administrado.

---

<sup>32</sup> MEF, Programa de Modernización Municipal, Marzo del 2010.

### C.3-4. Heterogeneidad de los requisitos de las ITSDC ex – post y las ITSDC ex - ante

Requisitos ITSDC	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO
Tipo: Ex - post	<ol style="list-style-type: none"> <li>Solicitud del interesado dirigida a la unidad orgánica que aprueba el trámite.</li> <li>Declaración Jurada de Observancia de las condiciones de Seguridad del Establecimiento, establecidas en el D.S. 066-2007-PCM y la Ley 28976</li> <li>Cartilla de seguridad, si el establecimiento no presenta complejidad alguna en sus instalaciones (bodegas, bazares, locutorios, snack; no mayor a 20 m2 y capacidad de almacenamiento no mayor al 30% del área total del Plan de seguridad, a partir de 21 m2 hasta 100 m2 y no presenta complejidad alguna en sus instalaciones y capacidad de almacenamiento no mayor de 30% del área total del local.</li> <li>Plano de Ubicación del local (objeto de inspección).</li> <li>Plano de Distribución del local a escala 1/50 o 1/100 consignando las áreas determinadas como parte del objeto de inspección debidamente habilitadas y acotadas.</li> <li>Plano del flujograma de Evacuación, en locales a partir de 21 m2, contemplando la señalítica de ingreso, salidas, zona segura en caso de sismo, ubicación de extintores, tablero general del sistema eléctrico, pozo a tierra, ubicación de luces de emergencia, cartel de aforo.</li> <li>Original y 04 copias fedateadas de las Boletas de Empece a la cuenta del Comité Provincial de Piura. Cta. N° 631-055761 del Banco de la Nación (1.2% de la UIT vigente)</li> </ol> <p>NOTA: De requerirse se solicitará la siguiente documentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Copia fedateada del Certificado de Detalle o Constancia de la Edificación que los alberga (Si el local no tiene ingreso independiente).</li> <li>Certificado de medición de pozo a tierra, elaborado y firmado por un Ingeniero Mecánico Eléctrico o Ingeniero Electricista.</li> <li>Para el levantamiento de Observaciones, se anexará el Original y 04 copias fedateadas de las Boletas de Empece de la tasa correspondiente (0.8% de la UIT vigente), realizados a la cuenta del Comité Provincial de Piura. Cta. N° 631-055761 del Banco de la Nación, además de la documentación.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad (Anexo del D.S. 006-2007-PCM).</li> <li>Croquis de ubicación.</li> <li>Croquis de Distribución y Equipamiento.</li> <li>Cartilla de Seguridad de Defensa Civil</li> <li>Los objetos de inspección que forman parte de una edificación que califica para una ITSDC de De-talle deberán contar, al inicio del Procedimiento de ITSDC Básica, con el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil de Detalle vigente, que corresponde a la edificación que los alberga. Se exceptúa los locales detallados en el numeral 1.1 inciso a), b) y c) del Manual de ITSDC aprobado mediante Resolución Jefatural N° 251-2008-INDECI (copia fotostática).</li> <li>Si cuenta con estructuras de telecomunicaciones metálicas y/o paneles publicitarios (para el caso de estructuras que soportan antenas de más de 5 metros) presentar constancia de mantenimiento de la estructura de soporte vigente (señalando expresamente el período de garantía).</li> <li>Papeleta de Depósito del Banco de la Nación en la Cta. Cte. N° 0-101-048543 de la Sub Gerencia de Defensa Civil y Nacional de la Municipalidad Provincial de Arequipa, según art. 39 del DS. N° 066-2007-PCM.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Declaración Jurada de Observancia de las condiciones de seguridad.</li> <li>Plano de Ubicación- Localización (Escala:1/500) firmados por Arquitecto o Ing. Civil Reg. Trámite Defensa Civil Defensa Civil colegiado, indicando en el cuadro de áreas: área de terreno, área total techada, área libre y área ocupada.</li> <li>Plano de Arquitectura Acotado (escala:1/50, 1/75 o 1/100).</li> <li>Recibo de pago de derecho del SATT.</li> </ol>

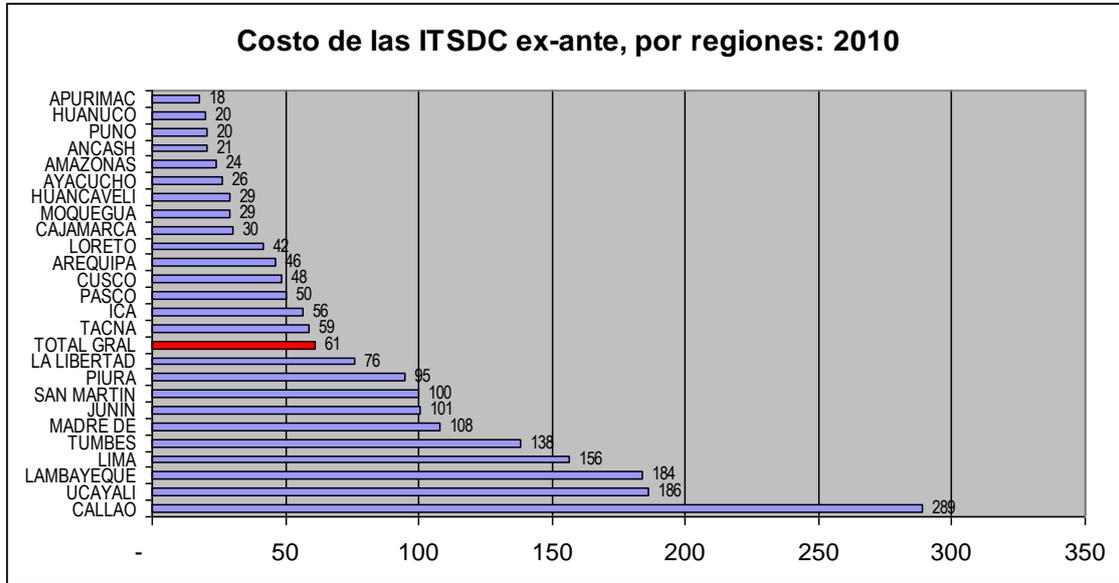
	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO
Requisitos Tipo: Ex - ante	<ol style="list-style-type: none"> <li>Solicitud del interesado dirigida a la unidad orgánica que aprueba el trámite.</li> <li>Plan de seguridad, a partir de 101 m2 hasta 500 m2 y no presenta complejidad alguna en sus instalaciones o los que por su reglamentación se indican como ITSDC - Detalle o Multidisciplinaria.</li> <li>Plano de Ubicación del local (objeto de inspección)</li> <li>Plano de Distribución del local a escala 1/50 o 1/100 consignando las áreas determinadas como parte del objeto de inspección debidamente habilitadas</li> <li>Plano del flujograma de Evacuación, contemplando la señalítica de ingreso, salidas, zona segura en caso de sismo, ubicación de extintores, tablero general del sistema eléctrico, pozo a tierra, ubicación de luces de</li> <li>Original y 04 copias fedateadas de las Boletas de Empece a la cuenta del Comité Provincial de Piura. Cta. N° 631-055761 del Banco de la Nación (4.1% de la UIT vigente)</li> </ol> <p>NOTA: De requerirse se solicitará la siguiente documentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Copia fedateada del Certificado de Detalle o Constancia de la Edificación que los alberga (Si el local no tiene ingreso independiente).</li> <li>Certificado de medición de pozo a tierra elaborado y firmado por un Ingeniero Mecánico Eléctrico o Ingeniero Electricista.</li> <li>Para el levantamiento de Observaciones, se anexará el Original y 04 copias fedateadas de las Boletas de Empece de la tasa correspondiente (2.2% de la UIT vigente), realizados a la cuenta del Comité Provincial de Piura. Cta. N° 631-055761 del Banco de la Nación, además de la documentación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Solicitud Formulario Oficial</li> <li>Plano de Ubicación del local.</li> <li>Plano de Distribución y Equipamiento. ó Civil y Nacional</li> <li>Plan de Seguridad y Evacuación (incluye Plano de Evacuación y Circulación a Escala: 1/100, 1/200 ó 1/500).</li> <li>Los objetos de inspección que forman parte de una edificación que califica para una ITSDC de De talle deberán contar, al inicio del Procedimiento de ITSDC Básica, con el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil de Detalle vigente, que corresponde a la edificación que los alberga. Se exceptúa los locales detallados en el numeral 1.1 inciso a) b) y c) del Manual de ITSDC aprobado mediante Resolución Jefatural N° 251-2008-INDECI (copia fotostática).</li> <li>Si cuenta con estructuras de telecomunicaciones metálicas y/o paneles publicitarios (para el caso de estructuras que soportan antenas de más de 5 metros) presentar constancia de mantenimiento de la estructura de soporte vigente (señalando expresamente el período de garantía).</li> <li>Papeleta de Depósito del Banco de la Nación en la Cta. Cte. N° 0-101-048543 de la Sub Gerencia de Defensa Civil y Nacional de la Municipalidad Provincial de Arequipa, según art. 39 del DS. N° 066-2007-PCM.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Solicitud de ITSDC según formato numerado ( original y dos copias)</li> <li>Plan de seguridad de Defensa Civil</li> <li>Plano de Ubicación- Localización (Escala:1/500) firmados por Arquitecto o Ing. Civil Documentario colegiado, indicando en el cuadro de áreas: área de terreno, área total techada, área libre y área ocupada.</li> <li>Plano de Arquitectura Acotado (escala:1/50, 1/75 o 1/100)</li> <li>Recibo de pago de derecho del SATT.</li> <li>Certificado de medición de puesta a tierra (firmado por ing. Electricista o mecánico electricista colegiado)</li> <li>Certificado de pruebas Hidrostática de extintor (si tiene antigüedad mayor a cinco años)</li> <li>Plano de señalización y evacuación.</li> </ol>



**c) Costos:**

De acuerdo a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento el costo de la Licencia debe incluir el costo de las ITSDC básicas y debe reflejar el costo real del servicio. En la práctica, algunas municipalidades siguen estableciendo los costos de la licencia en función a otros parámetros y los costos de las inspecciones se establecen de manera separada.

Gráfico 3-2



Fuente: MEF, Programa de Modernización Municipal, marzo 2010.

Un ejemplo de ello es la Municipalidad de Piura. En su TUPA colgado actualmente en su página web <http://www.munipiura.gob.pe/tupa/tupa2010.pdf>, señala que el cálculo del costo de la licencia municipal de establecimientos para giros comerciales y de servicios giros automáticos se realiza multiplicando el área, el factor arancelario y la alícuota, siendo la alícuota distinta para los diferentes tipos de negocios. De esta manera, las alícuotas pueden variar entre S/. 35.5 hasta S/. 3,550. Llama la atención que como base legal, se siga citando al DS 013-2000-PCM actualmente derogado, cuando actualmente ya existe un nuevo Reglamento de ITSDC, aprobado por el DS 066-2007-PCM. Hay sin duda, mucha confusión respecto de las normas sobre las cuales deben basarse los gobiernos locales para regular sus propios procedimientos.

Al costo de la licencia de funcionamiento se le debe adicionar el costo de las inspecciones técnicas por separado, según se trate de una ITSDC ex post (S/. 43.2) o una ex - ante (S/. 147.6).

En general, las municipalidades cobran por separado el monto correspondiente a las inspecciones técnicas (ver cuadro C.6). Como el Reglamento de ITSDC fijó montos máximos en función de la UIT para las inspecciones técnicas básicas, las municipalidades tanto provinciales como distritales fijaron los costos de las ITSDC básicas en el TUPA iguales a los costos máximos establecidos. Es de suponer entonces que poco o nada tienen que ver con los costos reales del servicio.

Cuadro 3-5 Costos de las ITSDC básicas

Tipo ITSDC	Municipalidad Provincial de Piura	Municipalidad Distrital de Castilla (Piura)	Municipalidad Provincial de Arequipa	Municipalidad Provincial de Trujillo
Ex - post	Informe de Verificación de Condiciones de Seguridad = 1.2% UIT = S/. 43.20 Informe de Levantamiento de Observaciones = 0.8% UIT = S/. 28.80	Inspección Ocular de establecimiento: S/. 42.6 Informe de levantamiento de Observaciones: S/. 28.40	1.2 % UIT = S/. 42.6	1.15 % UIT = S/. 41.4
ITSDC ex - ante	Informe de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil = 4.1% UIT = S/. 147.60 Informe de Levantamiento de Observaciones = 2.2% UIT = S/. 79.20	Inspección Ocular de establecimiento: S/. 145.5 Informe de levantamiento de Observaciones: S/. 78.1	4.1 % UIT = S/. 145.60	3.93 % UIT = S/. 141.45 Informe de levantamiento de observaciones de ITSDC = 2.11 % UIT = S/. 75.90

Fuente: Páginas web y visitas de campo

[http://www.muni\\_piura.gob.pe/tupa/tupa2010.pdf](http://www.muni_piura.gob.pe/tupa/tupa2010.pdf), <http://200.60.49.130/transparencia/transp.html><http://www.munitrujillo.gob.pe:8080/portalmpt/tupa.jsp>

Elaboración: Propia

**d) Inspección:**

De acuerdo al RENAMU, las municipalidades declararon haber realizado 22,895 operativos de control relacionados a los certificados de ITSDC básicas en el 2008. De dicho total, el 78.6% se realizó en Lima, el 4% en Junín y el 1.7% en Lambayeque.

La cantidad total de operaciones de control realizadas parece insuficiente si se compara con las 103,479 licencias de funcionamiento que se expidieron en ese mismo año y si se considera además que las ITSDC de detalle fueron solo 3,564 en el mismo período.

C.3-6 Número de operativos de control relacionados a Certificados de ITSDC Básicas, 2008

Dirección Regional Indeci	Región	Total	(%)
DRI - COSTA CENTRO	ANCASH	345	1.5%
	CALLAO	173	0.8%
	ICA	293	1.3%
	LIMA	18,001	78.6%
<b>Total DRI - COSTA CENTRO</b>		<b>18,812</b>	<b>82.2%</b>
DRI - NOR ORIENTE	LORETO	10	0.0%
	SAN MARTIN	424	1.9%
	UCAYALI	189	0.8%
<b>Total DRI - NOR ORIENTE</b>		<b>623</b>	<b>2.7%</b>
DRI - NORTE	AMAZONAS	91	0.4%
	CAJAMARCA	24	0.1%
	LA LIBERTAD	277	1.2%
	LAMBAYEQUE	395	1.7%
	PIURA	192	0.8%
	TUMBES	40	0.2%
<b>Total DRI - NORTE</b>		<b>1,019</b>	<b>4.5%</b>
DRI - SIERRA CENTRO	AYACUCHO	196	0.9%
	HUANCAVELICA	18	0.1%
	HUANUCO	39	0.2%
	JUNIN	917	4.0%
	PASCO	311	1.4%
<b>Total DRI - SIERRA CENTRO</b>		<b>1,481</b>	<b>6.5%</b>
DRI - SUR	AREQUIPA	413	1.8%
	MOQUEGUA	55	0.2%
	PUNO	68	0.3%
	TACNA		0.0%
<b>Total DRI - SUR</b>		<b>536</b>	<b>2.3%</b>
DRI - SUR ORIENTE	APURIMAC	8	0.0%
	CUSCO	280	1.2%
	MADRE DE DIOS	136	0.6%
<b>Total DRI - SUR ORIENTE</b>		<b>424</b>	<b>1.9%</b>
<b>Total general</b>		<b>22,895</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: RENAMU 2009, Elaboración: Propia

De alguna manera, ello da cuenta de las limitaciones existentes en los municipios para cubrir las necesidades de garantizar la seguridad de los locales que hoy solo se enfocan en la apertura del negocio, descuidando la operatividad de los negocios.

Las ITSDC básicas son realizadas en su mayor parte por inspectores técnicos acreditados por INDECI, pero externos a la municipalidad. La mayor parte de dichos inspectores distribuyen su tiempo en la realización de ITSDC básicas para el gobierno local, ITSDC de detalle para el gobierno regional y visitas de inspección para la Dirección Regional de INDECI.

De las entrevistas realizadas a la Municipalidad Provincial de Piura, Municipalidad Distrital de Castilla, Municipalidad Distrital de El Porvenir, en la mayor parte de las ITSDC básicas se realizan observaciones, y solo entre el 20% y el 40% aprueban sus inspecciones y obtienen sus certificados directamente.

En los casos donde ocurren observaciones, éstas están frecuentemente relacionadas a temas eléctricos.

Cuadro 3-7 Características de las ITSDC Básicas

<b>Características</b>	<b>Municipalidad Provincial de Piura</b>	<b>Municipalidad Distrital de Castilla (Piura)</b>	<b>Municipalidad Distrital de El Porvenir (Trujillo)</b>
Tipos de giros de negocios con ITSDC básica más frecuente	Bodegas, oficinas administrativas, bancos, restaurantes y talleres.	Bodegas, restaurantes, pub/karaokes y colegios	Bodegas
% ITSDC que pasan sin observación	20%	40%	20%
Tipos de observaciones más frecuentes	Puesta a tierra Cableado mellizo en instalaciones permanente	Puesta a tierra Luces de emergencia	Puesta a tierra

Fuente: Entrevistas a profundidad con los jefes de Defensa Civil y/o inspectores técnicos acreditados  
Elaboración: Propia

En general, los administrados carecen de conocimientos sobre lo que les están observando y el inspector a veces realiza una labor de explicación y en otros casos solo de fiscalizador.

<b><u>Conclusiones</u></b>
<p>i) En la práctica, en muchas municipalidades el trámite de ITSDC básica ex – ante aún no es parte del mismo proceso de licencias de funcionamiento. En algunos casos, los usuarios hacen todo el trámite de obtención del certificado de ITSDC básica en el área de Defensa Civil primero y luego lo presentan al área de licencias de funcionamiento. En otros casos, si bien el trámite se realiza conjuntamente en el área de licencias de funcionamiento, la información y orientación sobre los requisitos a cumplir se siguen brindando en el área de Defensa Civil.</p> <p>ii) Los esfuerzos de mejora en la orientación se han traducido en mejora de la infraestructura y del mobiliario pero se ha descuidado la calidad de la orientación:</p> <p>a. La orientación es incompleta y parcial.- En el promedio de las municipalidades del país, la orientación sobre el cumplimiento de las condiciones que exige una ITSDC ex-ante no se realiza en el área de licencias de funcionamiento. Esto se ha visto reforzado paradójicamente por la estrategia de control del Estado que ha priorizado y confundido el cumplimiento de requisitos formales con la orientación integral que se debe dar de todo el proceso.</p>

- b. No ha existido una transferencia de conocimiento básico de las ITSDC al personal encargado de brindar la orientación integral del proceso de licencias de funcionamiento al usuario.
- c. El 81% de 1,676 municipalidades del país no tienen publicados sus TUPAS actualizados en sus portales electrónicos.
- iii) En el tema de requisitos:
  - a. Se debe sincerar los requisitos de las licencias de funcionamiento cuando se trate de una ITSDC básica ex ante.
  - b. Existe una gran heterogeneidad de los requisitos que se exigen tanto para las ITSDC ex post como para las ITSDC ex ante, dado que éstos se regulan en cada TUPA y además los inspectores cuentan con discrecionalidad para interpretar, flexibilizar o endurecer las exigencias de seguridad.
- iv) En el tema de costos: En la práctica, los costos de la licencia de funcionamiento no reflejan el costo real del servicio y en muchas municipalidades los costos de las inspecciones se establecen y se cobran de manera separada.
- v) En las inspecciones:
  - a. La capacidad de los gobiernos locales para ampliar la cobertura de las inspecciones técnicas más allá de la apertura de negocios es bastante limitada.
  - b. En general, solo entre el 20%-40% aprueba una ITSDC sin observaciones, que en su mayoría son por temas eléctricos. El motivo fundamental es el desconocimiento de lo que hay que cumplir y a quién acudir para implementar la medida.

### **3.3.2 El proceso de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria en el Gobierno Regional**

Con el proceso de transferencia de competencias que culminó en el 2008, los gobiernos regionales asumieron la ejecución de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria.

Aún se puede observar que el proceso de aprendizaje de los gobiernos regionales no ha sido fácil y no todas las Direcciones Regionales de INDECI pudieron asumir la labor de asesoría y acompañamiento a cabalidad. Muchas de ellas se quedaron con poquísimos personal, y en otros casos, la falta de lineamientos claros de su nuevo rol en el contexto de la transferencia causó cierta incertidumbre e inoperancia.

Para los administrados, actualmente existe una confusión en quién realiza la ITSDC de detalle y le emite el Certificado, pues muchos de ellos siguen identificando a INDECI como la institución que realiza el proceso.

De la información recogida en campo, el flujo del proceso de ITSDC de detalle se describe en el cuadro 3-8. Se ha tomado como ejemplo el flujo del proceso de las ITSDC de detalle de Piura, dado que presenta algunas particularidades que no encontramos en otras regiones como La Libertad, que resultan interesantes resaltar y comentar.

#### **a) Distribución del espacio físico**

Las áreas que intervienen en el proceso de ITSDC de detalle en Piura están en diferentes locales lo cual hace menos eficiente la gestión de los expedientes. Mientras la información y el trámite inicial y final se realiza en la Oficina de Defensa Civil, la revisión de los Informes de los inspectores técnicos, la elaboración de la Resolución y del Certificado lo realizan los revisores en otro local del Gobierno Regional.

Es curioso observar que las condiciones de seguridad en las que se encuentran las Oficinas de defensa Civil de los Gobiernos Regionales – y también de los Gobiernos Locales – ciertamente no pasarían las ITSDC. Más aún si nos referimos a las Oficinas de INDECI, solo 4 Direcciones Regionales de INDECI cuentan con un Certificado de ITSDC (Piura, Arequipa, Lambayeque y Lima), y algunas de ellas ya tienen el Certificado vencido.

Cuadro 3-8 Flujo del proceso de ITSDC de detalle

N°	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1.	Solicitud de información sobre ITSDC detalle	Usuario	El usuario solicita información para la obtención de una ITSDC detalle.
2.	Entrega de la información al usuario	Personal de la Oficina de Defensa Civil	Brinda información sobre los requisitos y costos para obtener las ITSDC de detalle  No se cuenta con otro material explicativo sobre lo que implica cumplir con las condiciones de seguridad que se exigen en las ITSDC de detalle.  Se indica al administrado que una vez reunidos los requisitos, estos deben ser ordenados en un expediente técnico y entregados a la Oficina de Defensa Civil.
3.	Preparación de requisitos	Usuario	Reúne los requisitos solicitados y prepara la entrega.
4.	Pago	Usuario	El usuario se acerca a Banco de la Nación y realiza el pago .
5.	Presentación del expediente Técnico a la Oficina de Defensa Civil	Usuario Personal de Defensa Civil	Presenta expediente técnico a Oficina de Defensa Civil  Revisa el expediente técnico y se entrega su solicitud para su llenado y presentación en Mesa de partes
6.	Presentación del expediente de solicitud en Mesa de Partes	Usuario Personal de mesa de partes	Presenta la solicitud, el expediente técnico con el recibo de pago en mesa de partes. Recibe el expediente y lo envía a Oficina de Defensa Civil
7.	Derivación del expediente de solicitud	Secretaría de Defensa Civil Jefe de la oficina de Defensa Civil Inspector Técnico acreditado	Recibe y traslada el expediente al jefe de la oficina.  Recibe y asigna la atención del expediente a un Inspector de la oficina y/o inspector externo. Recibe y revisa el expediente. Programa el día y la hora de la inspección.
8.	Inspección del establecimiento	Inspector Técnico acreditado	Realiza la inspección en la fecha y hora programada. Anota en la hoja de visita la conclusión respectiva así como las observaciones, de ser el caso.  Se solicita al usuario que firme en la hoja de visita en señal de conformidad con la inspección realizada.  Si no existen observaciones, pasa al punto 12. Si existen observaciones, inspector deja por escrito las observaciones, da un plazo para que se subsanen y se indica que debe volver a realizar un pago para una nueva inspección.
9.	Levantamiento de observaciones	Usuario	Hace los cambios necesarios en su local para levantar las observaciones
10.	Pago	Usuario	El usuario paga en el Banco de la Nación por el levantamiento de observaciones
11.	Inspección del establecimiento	Inspector Técnico acreditado	Realiza la inspección en la fecha y hora programada.
12.	Elaboración del Informe	Inspector Técnico acreditado	Elabora el Informe y lo entrega a la Comisión Revisora
13.	Revisión de Informe	Revisores	Revisan expediente y efectúan observaciones Si no existen observaciones, pasa al punto 15
14.	Corrección de Informe	Inspector Técnico acreditado	Inspector Técnico revisa y corrige el Informe
15.	Firma de Informe Técnico	Inspector Técnico Acreditado	Inspector firma el Informe
16.	Elaboración del Informe	Revisores Asistente	Firman el informe Elabora e imprime el certificado de la ITSDC de detalle y envía el Informe y el Certificado de la ITSDC de detalle a la Jefatura de la Oficina.
17.	Firma del Certificado	Secretaría Jefe de la Oficina de Defensa Civil Secretaría de la Oficina de Defensa Civil  Secretaría de Gerencia Gerente  Secretaría de Gerencia	Recibe el certificado y lo envía al Jefe de la Oficina de Defensa Civil. Revisa el Informe y el certificado  Envía Certificado al Gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente para su firma  Recibe Certificado y envía al Gerente Revisa el Certificado y de encontrarlo conforme coloca su firma y sello
18.	Entrega de certificado	Usuario	Se acerca a la oficina de Defensa Civil y solicita su certificado de la ITSDC detalle

Fuente: Gobierno Regional de Piura

Elaboración: Propia

## b) Orientación

La orientación es realizada por una persona en el área de Defensa Civil que también realiza otras labores. El propio Jefe de Defensa Civil de Piura también brinda asesoría directa a los administrados.

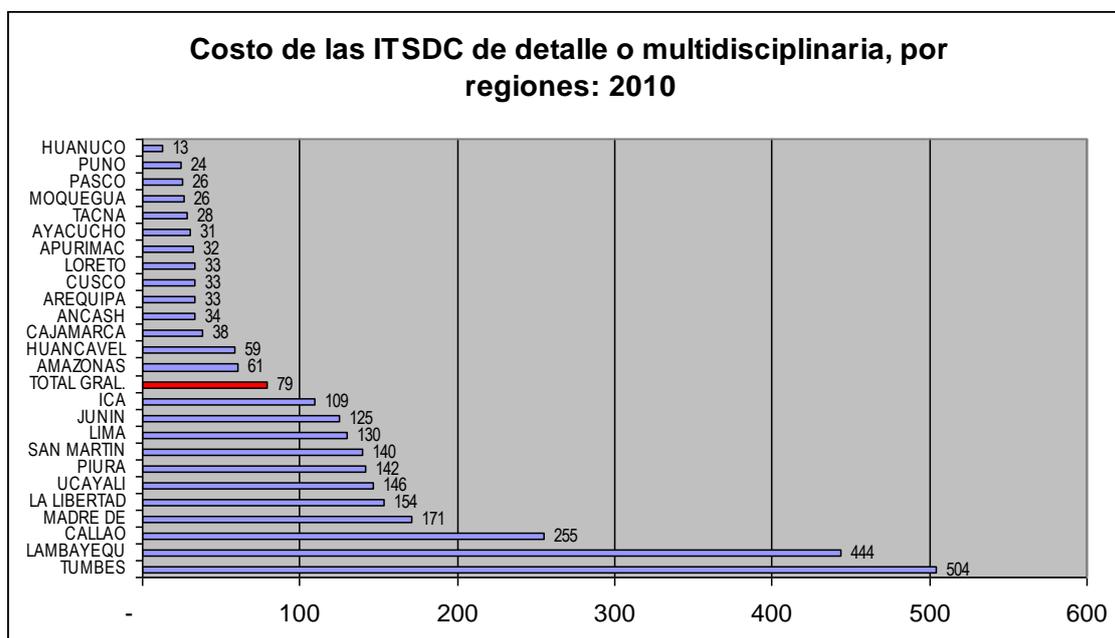
No cuentan con material explicativo de las condiciones de seguridad que deben cumplir, pero sí se entrega a los administrados una hoja con todos los requisitos así como los costos. Esto se dio en todas las Oficinas de defensa Civil visitadas.

En la práctica, hay un mercado de asesores no siempre bien capacitados que ofrecen sus servicios para asesorar a los administrados. Algo bastante común encontrado es que los inspectores técnicos realizan también servicios de asesoría. Sin embargo, a pesar que los administrados consideran que recibir la asesoría de un inspector técnico garantiza que las inspecciones técnicas sean aprobadas con mayor celeridad, esto no necesariamente ocurre por cuanto la mayor parte de los expedientes son siempre observados, no solo porque los criterios empleados por cada inspector son distintos sino también porque existen incentivos en el sistema para que se den las observaciones, como veremos más adelante.

## c) Costos

A pesar que los costos máximos de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria se encuentran regulados, en el Gráfico 3-3 se observa que los costos en promedio son bastante heterogéneos entre las distintas regiones, en un rango de S/13 en el caso de Huánuco o S/504 en el caso de Tumbes.

Gráfico 3-3



Fuente: MEF, Programa de Modernización Municipal, información declarada a marzo 2010.

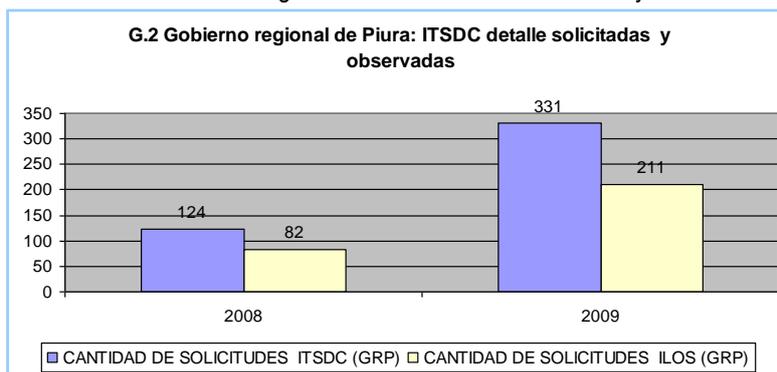
Si se compara con los costos promedio que se cobran en las regiones, no cabe duda que el establecimiento de costos es principalmente aleatorio.

#### d) Inspección

En el caso de Piura, en el 2009 las ITSDC de detalle aumentaron en 167% respecto del año anterior. De los 331 ITSDC de detalle que se realizaron en ese año, el 64% tuvo algún tipo de observación y el resto en su mayoría tuvo una aprobación inmediata, y solo unos cuantos abandonaron el proceso.

Ello nos muestra del movimiento comercial que está teniendo Piura y da una idea de la evolución y demanda que este tipo de ITSDC de detalle podría seguir teniendo.

Gráfico 3-4 Gobierno Regional de Piura: ITSDC solicitadas y observadas



Fuente: Gobierno Regional de Piura, Oficina de Defensa Civil

De acuerdo a las entrevistas realizadas en el Gobierno Regional de Piura, en general los giros de negocios más frecuentes que demandan este tipo de inspección corresponden a restaurantes tanto en Piura como en Arequipa, además de transportes, hospedajes y bancos para el caso de Piura y algunos centros comerciales en Arequipa.

#### Observaciones

El porcentaje promedio de ITSDC que pasan sin observación está alrededor del 30% de los expedientes. Las observaciones más comunes están normalmente focalizadas en las condiciones eléctricas así como en los vidrios laminados, por cuanto –según las entrevistas realizadas a algunos inspectores- habría cierta imprecisión en las normas referidas a los vidrios laminados que deja mucha discrecionalidad a los inspectores. Sin embargo, de acuerdo a los especialistas en la materia, lo cierto es que las normas sobre la tipificación y los requerimientos de los vidrios de seguridad son muy detalladas; pero el problema radicaría en el criterio que aplica el inspector para decidir ser más o menos flexible para exigir el cumplimiento de dichas normas.

Cuadro 3-9 Características de las ITSDC de Detalle

<b>Características</b>	<b>Gobierno Regional de Piura</b>	<b>Gobierno Regional Arequipa</b>
Tipos de giros de negocios con ITSDC de detalle más frecuente	Hospedajes Restaurantes Empresa de transporte Bancos	Centros Comerciales Restaurantes
% ITSDC detalle que pasan sin observación	35%	30%
Tipos de observaciones más frecuentes	Vidrios laminados Condiciones eléctricas	Vidrios laminados Cables mellizos

Fuente: Entrevistas a profundidad con los jefes de Defensa Civil e inspectores técnicos acreditados

Elaboración: Propia

### *Revisores como filtro*

Una particularidad de Piura es que posee un grupo de “revisores” cuya labor es servir de filtro a los informes que elaboran los inspectores técnicos, estableciendo algunas pautas para establecer criterios uniformes y sobretodo buscar hacer más comprensible para el administrado las observaciones a ser subsanadas. Algunos ejemplos tienen que ver con la generalidad de las observaciones que realizan los inspectores: “Colocar luces de emergencia en lugares estratégicos”. Si al administrado no le explican claramente qué entiende el inspector por “lugar estratégico”, difícilmente el administrado podrá subsanar correctamente dicha observación.

Los revisores cumplen la función de filtrar este tipo de ambigüedades o hacer notar incoherencias en las observaciones. Esta labor no siempre es entendida por los inspectores que la ven como una intromisión a su autonomía para realizar las inspecciones técnicas.

En estricto, si las normas existentes fueran lo suficientemente detalladas y claras, y si los inspectores técnicos estuvieran adecuadamente entrenados y calificados para realizar su trabajo, probablemente este tipo de revisores no sería necesario. Sin embargo, en una etapa de transición en donde no todo funciona a la perfección, es interesante este esquema de Piura. Habrá que seguir de cerca su evolución y su resultado en los próximos años.

### **e) Firma de los certificados**

En todos los casos revisados, los Jefes de las Oficinas de Defensa Civil no son los que firman y emiten los Certificados directamente, sino que éstos deben ser derivados a una instancia superior. Esto hace mucho menos expeditivo el trámite y refleja la cultura organizacional que existe en la mayor parte de los gobiernos regionales.

Cuadro 3-10. Firmas de Certificados de ITSDC de detalle

<b>Gobierno Regional</b>	<b>Firma el Certificado</b>
Piura	GRRN y GMA (Sub Gerencia de Regional de Defensa Civil)
Arequipa	Jefe de la Oficina Regional de Defensa Nacional y Defensa Civil
Trujillo	Sub Gerente de Defensa Nacional

Fuente: TUPAS y vistas de campo

### **Conclusiones**

- i) Como parte del proceso de descentralización, los gobiernos regionales asumieron la ejecución de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria, y el proceso de aprendizaje aún continúa tanto para ellos como para las Direcciones Regionales de INDECI que aún no tienen claro el nuevo rol que deberán asumir. Muchos de los administrados siguen identificando a INDECI como la institución que realiza el proceso de ITSDC
- ii) En la orientación:
  - a. Para la orientación, las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Regionales no cuentan con material explicativo de las condiciones que se deben cumplir.
  - b. Ante la falta de orientación y asesoría: a) se ha generado un mercado de asesores privados no siempre bien capacitados que ofrecen sus servicios a los usuarios, b) los inspectores técnicos brindan también servicios de asesoría. En ambos casos las observaciones en las ITSDC son siempre altas.
- iii) Los costos de las ITSDC de detalle y multidisciplinarias son bastante heterogéneos entre los gobiernos regionales, y difieren sustancialmente respecto a los montos máximo establecidos en las normas.
- iv) En promedio, en el 70% de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria, se realizan observaciones principalmente respecto a los temas eléctricos y a los vidrios laminados. Los problemas no solo están en la discrecionalidad de los inspectores para exigir determinadas medidas de seguridad, sino también en la poca claridad con la que las observaciones son transmitidas al usuario, haciendo más difícil la subsanación.
- v) La experiencia del Gobierno Regional de Piura de establecer un equipo de revisores como filtro a los informes que realizan los inspectores parece interesante para homogenizar criterios, ante la falta de normas claras y estándares y la gran discrecionalidad de los inspectores para interpretar las normas.
- vi) En muchos gobiernos regionales, el Jefe de la oficina de defensa Civil no tiene la facultad para firmar los Certificados, sino que éstos deben ser enviados a otra instancia superior, retrasando el proceso sin sustento.

### **3.4 RECURSOS HUMANOS**

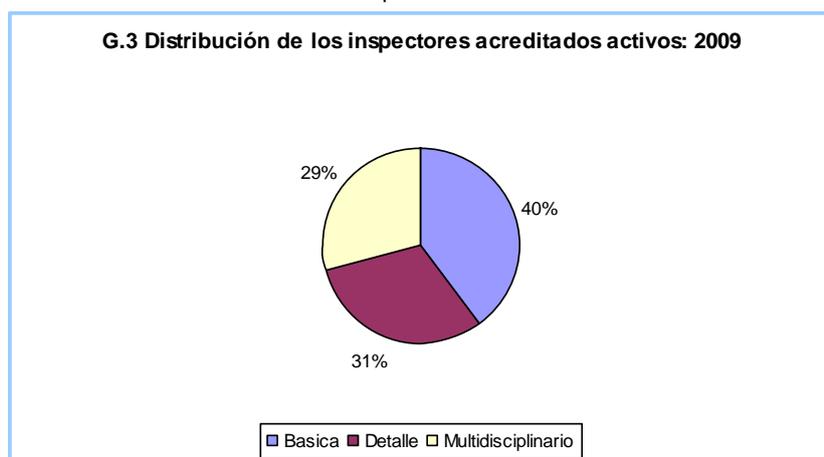
La mayor parte de las inspecciones técnicas se realizan a través de personal externo quienes, luego de aprobar una capacitación y adscribirse a una jurisdicción, son autorizados, acreditados por INDECI e inscritos en el Registro Nacional de Inspectores Técnicos. A estos inspectores acreditados se les otorga autorización para efectuar determinados tipos de ITSDC, en una determinada localidad y de acuerdo a una especialidad.

En lo formal, el cuerpo de inspectores acreditados está formado por personal privado que no está contratado en la municipalidad pero que puede ser demandado para ofrecer sus servicios de inspección técnica al gobierno local, regional o a INDECI.

Sirven como una bolsa de trabajadores complementaria a la planilla de los gobiernos locales, regionales o direcciones regionales de INDECI, a la que se recurre ante una demanda puntual. No implica una tercerización del proceso de inspecciones técnicas por cuanto la responsabilidad de la emisión del Certificado de ITSDC la sigue teniendo el gobierno regional o local. Implica más bien una subcontratación de personal para servicios de inspección.

En el 2009, había 1,846 inspectores activos a nivel nacional, de los cuales el 32% estaban adscritos a Lima. Si observamos el tipo de ITSDC que pueden realizar, el 29% está acreditado para efectuar hasta ITSDC multidisciplinaria, el 31% está acreditado para realizar hasta ITSDC de detalle, mientras que el 40% solo puede realizar ITSDC básicas.

Gráfico 3-5. Distribución de los inspectores acreditados activos: 2009



Fuente: INDECI, Dirección Nacional de Prevención

Se sabe que a la fecha<sup>33</sup>, los inspectores técnicos acreditados activos serían alrededor de 2,748.

#### a) El proceso de acreditación

Para la selección y admisión al curso de capacitación para Inspector Técnico de Seguridad en Defensa Civil, los postulantes deben haberse desempeñado como técnico, bachiller, o profesional, de acuerdo a lo siguiente:

- Para Inspector Técnico Básico: Experiencia no menor a 3 años, desde obtención de título o grado.
  - Para inspector Técnico de Detalle: Experiencia profesional no menor de de 5 años, desde obtención del título.
  - Para inspector Técnico en Inspecciones Multidisciplinarias: Experiencia no menor a 8 años, desde obtención del Título
- Con dichas calificaciones, y la presentación de algunos documentos formales para acreditar su identidad, sus calificaciones y sus antecedentes penales y judiciales, el proceso de postulación es bastante sencillo.

Cuadro 3-11 Flujo del proceso de selección y admisión al curso de Inspección Técnico

N°	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1.	Solicitud para admisión al curso	Postulante	Postulante ingresa su solicitud
2.	Verificación de expediente	Personal de Unidad de Capacitación	Verifica el expediente. De estar conforme, se envía a mesa de partes Si no está conforme, vuelve al punto 1 para subsanación
3.	Mesa de partes	Personal de mesa de partes	Recibe documento, registra y sella y deriva a Unidad de Capacitación
4.	Informa exigencias del curso y selección	Personal de Unidad de Capacitación	Se informa al usuario de exigencias del curso y charla de orientación . Se realiza selección y se comunica al participante
	FIN		

- Para efectuar la autorización, acreditación y registro de Inspectores Técnicos de seguridad en Defensa Civil, los postulantes que culminaron satisfactoriamente el curso

<sup>33</sup> Fuente: Entrevista a Jefe de la Unidad de Inspecciones Técnicas de Seguridad.

deben presentar una constancia de adscripción de Defensa Civil<sup>34</sup> a los gobiernos locales y regionales y realizar el pago por la emisión del carnet.

- Luego de una verificación de los requisitos formales contenidos en su expediente, el inspector es autorizado, acreditado y registrado en el padrón de inspectores técnicos.
- La Unidad de Inspecciones Técnicas de Seguridad emite el carnet de acreditación para que sea entregado por la respectiva Dirección Regional al profesional.

Las diferencias entre la autorización, acreditación y registro resultan muy tenues y no parecen ser indispensables, pues en la práctica al registrarse en el padrón de inspectores técnicos, ya se está autorizando y acreditando al inspector para que actúe como tal en un determinado tipo de ITSDC. Si bien en la práctica, estos trámites se realizan como parte de un solo procedimiento, el TUPA aún mantiene dicha distinción. La constancia de adscripción a los gobiernos regionales y locales no parece tener una real utilidad pues en la práctica no cumple con su objetivo de recoger información del desempeño de las ITSDC por zonas y limita aún más el escaso número de inspectores existente en una localidad.

## b) Calidad de los inspectores

No hay duda que la calidad de las inspecciones técnicas que se realizan depende en gran medida de la calidad de los inspectores. Una primera interrogante que surge es si basta ser bachiller o técnico en materias afines a las profesiones de arquitectura e ingeniería o ser personal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios para ser inspector de ITSDC. La pregunta es pertinente si se tiene en cuenta que gran parte de la labor del inspector técnico requiere de criterio para la interpretación de normas donde la especialidad y experiencia es indispensable para su correcta aplicación.

De otro lado, de las entrevistas realizadas en campo, la mayor parte de los inspectores hacían notar la necesidad de contar con cursos de actualización más frecuentes. Sin embargo, si observamos la evolución de las capacitaciones, éstas presentan contrariamente una tendencia claramente decreciente:

Cuadro 3-12 Capacitaciones y actualizaciones para inspectores

Año	Cursos para nuevos inspectores	Cursos de actualización
2009	30	24
2010	12	8
2011	4	4

Fuente: INDECI, Unidad de Inspección Técnicas de Seguridad

El uso de la tecnología puede ayudar a masificar los procesos de capacitación sin tener que realizar capacitaciones que involucren procesos logísticos muy costosos. Los cursos virtuales que se puedan realizar desde Lima, utilizando la infraestructura que hoy ya utiliza la PCM para otro tipo de capacitaciones, pueden ser una vía permanente para continuar y reforzar las actualizaciones de los inspectores en temas específicos.

De otro lado, se hace necesaria la implementación de un adecuado monitoreo del padrón de inspectores que permita conocer y seguir la experiencia y actuación de cada inspector técnico, con la finalidad de ir generando rankings de desempeño que permitan tanto identificar a los mejores inspectores como también depurar el padrón.

---

<sup>34</sup> La constancia de adscripción es emitida por el gobierno regional o local para que un inspector técnico de seguridad realice ITSDC en su jurisdicción. Ello no implica una relación laboral, pudiendo el Inspector Técnico adscribirse a más de un órgano ejecutante.

### **c) Rol de asesoría y rol de inspección**

Ante la falta de una buena orientación y asesoramiento al administrado de cómo cumplir con las condiciones de seguridad mínimas que requiere su local, los inspectores técnicos vienen cumpliendo el doble rol de asesores e inspectores.

De las entrevistas realizadas, los inspectores no perciben un conflicto de intereses en actuar como asesores e inspectores, en tanto no se trate del mismo administrado. Ante la pregunta de si prefieren más la labor de asesor que la de inspector, la mayoría contestó que ambos roles estaban encadenados, dado que la experiencia que obtenían como inspectores era el mayor atractivo que tenían para ser demandados como asesores. Si bien son mejor remunerados como asesores, su demanda se acrecienta por el hecho de ser inspectores técnicos.

Desde el punto de vista de los administrados, la contratación de asesores que además sean inspectores, les da una mayor certeza a los administrados que en las ITSDC no existirán observaciones. Sin embargo, si consideramos que en promedio, alrededor de 65%-70% de los casos siempre tienen una observación, se puede inferir que entre los propios inspectores técnicos se observan los expedientes cuando los roles se invierten. Sin duda, hay otros incentivos también para que las observaciones siempre existan, relacionados al pago de sus honorarios, que discutiremos en el próximo punto.

#### **Conclusiones**

- i) La mayor parte de las inspecciones técnicas se realizan a través de personal externo quienes, luego de una capacitación, son autorizados, acreditados e inscritos por INDECI en el Registro Nacional de Inspectores Técnicos para efectuar un determinado tipo de ITSDC en una o varias localidades, según las constancias de adscripción que posean.
- ii) En estricto, la autorización, registro y acreditación de inspectores técnicos no implican una tercerización del proceso de inspecciones técnicas por cuanto la responsabilidad de la emisión del Certificado de ITSDC la sigue teniendo el gobierno regional o local. Implica más bien una subcontratación de personal para servicios de inspección técnica.
- iii) Hay algunos temas en el proceso que pueden ser corregidos: eliminación del requisito de constancia de adscripción en tanto no cumple una real función en la práctica y reduce la oferta de inspectores en las localidades, y revisión en el TUPA del proceso de autorización, acreditación y registro para consolidarlo en un solo proceso.
- iv) Respecto a la calidad de los inspectores: a) Se requiere revisar el perfil de la labor del inspector técnico, b) fortalecer la preparación y actualización de los conocimientos de los inspectores y c) contar con un mecanismo que permita el seguimiento y la evaluación del desempeño de los inspectores, permitiendo la implementación de algún esquema de premios y también de depuración del padrón.
- v) Los inspectores técnicos acreditados, al ser personal "externo", vienen cumpliendo el doble rol de asesores e inspectores. Los inspectores no perciben un conflicto de intereses en actuar como asesores e inspectores, en tanto no se trate del mismo administrado. Sienten que este doble rol les favorece por cuanto la demanda de asesoría que es más rentable se incrementa al tener el "gorro" de inspector. Aunque los administrados piensan que contratar como asesor a un inspector es una garantía de que no serán observados, en la práctica, el 70% de los casos son observados, lo que indica que entre los propios inspectores técnicos se observan los expedientes cuando los roles se invierten.

### **3.5 RECURSOS FINANCIEROS**

Respecto a los ingresos provenientes de las ITSDC, el Reglamento de ITS establece en su artículo 39º un cuadro de tasas y porcentajes máximos aplicables en función de la UIT, y deja en libertad a las autoridades de los órganos ejecutantes a establecer el monto de la

tasa en su respectivo TUPA, las cuales deberán ser destinadas exclusivamente para la ejecución de las ITSDC o la renovación de las mismas.

En el “Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil”<sup>35</sup> se dispone que los órganos ejecutantes de las ITSDC administren el 100% de los ingresos de las inspecciones, los cuales se destinan al pago de los inspectores, gastos administrativos (útiles de oficina, alquiler de computadoras, fotos, etc.), entre otros.

Respecto a la distribución de ingresos por las ITSDC entre estas partidas, hay un antecedente en la norma que modificó el anterior Reglamento de ITSDC del 2003<sup>36</sup>, en el que se establecía la distribución de los recursos: el 70% de los recursos destinados a inspecciones se destinaba como honorario del inspector y el 10% se destinaba como gastos de oficina y el 10% restante se destinaba como fondos de reserva para cubrir gastos de inspecciones de oficio.

Hoy en día en algunos órganos ejecutores todavía ha quedado esta práctica distributiva, pero lo cierto es que cada quien lo viene aplicando de acuerdo a sus necesidades:

Cuadro 3-13 Distribución del costo de las ITSDC

	<b>Gobierno Regional de Piura</b>	<b>Municipalidad Distrital de Castilla (Piura)</b>
Inspector	70%	49%
Oficina de Defensa Civil	30%	51%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Oficinas de Defensa Civil, visitas de campo

Elaboración: Propia

El hecho que de cada tasa de ITSDC u observación cobrada, se realice el pago del servicio de inspección del inspector técnico, genera un efecto e incentivo pernicioso en el esquema de funcionamiento de las inspecciones. Así, mientras tantas veces sean observados el cumplimiento de normas de seguridad en un establecimiento, tantas veces tendrá que pagarse la correspondiente tasa por el derecho de emisión del informe de levantamiento de observaciones.

En otras palabras, mientras más veces observe un inspector el cumplimiento de las normas de Defensa Civil más ingresos obtendrá por la elaboración de los respectivos informes de levantamiento de observaciones.

Si a ello sumamos que en la práctica el Reglamento de ITSDC otorga una alta discrecionalidad a los inspectores sobre qué Normas de Seguridad en Defensa Civil son o no aplicables y exigibles, se prestan las condiciones para dicho comportamiento pernicioso. En consecuencia, es imprescindible regular los ingresos por ITSDC, su manejo administrativo y las condiciones del pago de los honorarios a los inspectores técnicos, de manera tal que se rompa el incentivo entre inspecciones, observaciones y pago.

Una excepción, lo constituye la Municipalidad de Lima, donde el cobro de las tasas por ITSDC se suman al ingreso global de la municipalidad, y luego se asigna una partida a la Oficina de Defensa Civil en el presupuesto total. Esto se realiza porque los inspectores técnicos de la Municipalidad de Lima son trabajadores de la municipalidad y no se suele utilizar la contratación de los servicios de inspectores técnicos acreditados externos.

<sup>35</sup> Resolución Jefatural N° 466-2005-INDECI

<sup>36</sup> DS 100-2003-PCM, artículo 54°.

### **Conclusión**

- i) La mayor parte de las Oficinas de Defensa Civil de los gobiernos locales y regionales administran el 100% de los ingresos de las inspecciones, los cuales se destinan al pago de los inspectores y gastos administrativos de dichas oficinas. Una excepción la constituye la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima, cuyos ingresos provienen de la partida presupuestal que le asigna la propia municipalidad.
- ii) Este esquema en el que de cada tasa cobrada por inspección se efectúa un pago al inspector técnico, genera un incentivo pernicioso para los inspectores de efectuar continuamente observaciones. Se hace imprescindible regular los ingresos por ITSDC, su manejo administrativo y las condiciones del pago de los honorarios a los inspectores técnicos, de manera tal que se rompa el incentivo entre inspecciones, observaciones y pago.

### **3.6 MONITOREO Y EVALUACIÓN**

Indeci no cuenta con un sistema de gestión de expedientes adecuado que permita efectuar el seguimiento de las ITSDC tanto básicas como de detalle y multidisciplinaria a nivel nacional, ni mucho menos monitorear la calidad de las inspecciones ni su impacto en la seguridad de los locales. En el marco del proceso descentralización, tampoco cuenta con mecanismos para conocer y evaluar si los gobiernos regionales vienen cumpliendo adecuadamente con las funciones transferidas.

Desde hace un año, se ha implementado un aplicativo vía la página web de INDECI, al que tienen acceso todos los gobiernos regionales, con la finalidad de que la información respecto a las ITSDC de detalle y multidisciplinarias, los giros de negocio inspeccionados, y los tiempos, pueda ser sistematizado a nivel nacional por INDECI.

En la práctica, el sistema no viene siendo utilizado en las regiones ni mucho menos en los gobiernos locales. Algunas de las razones tienen que ver con el limitado acceso a Internet, la inexistencia de sistemas de información para recoger la información, y la falta de interés de registrar la información bajo la concepción de la autonomía municipal. Actualmente, se viene recurriendo al envío anual de las cantidades de inspección de detalle y multidisciplinaria vía un archivo Excel.

Con la finalidad de aprovechar los recursos invertidos en dicho aplicativo, se recomienda efectuar un sondeo a las regiones para identificar cuales son los problemas que han encontrado para su utilización, averiguar sobre su utilidad, etc. El objetivo de un aplicativo como éste es que no solo debe servir para alimentar de información a la sede central, sino que fundamentalmente les debe servir al personal de las regiones para gestionar su propia labor. De esa manera, no sentirán que realizan un “doble trabajo” de llenado de información, sino que utilizan un único sistema de gestión, a través del cual todos se alimentan. Si el diseño del aplicativo no estuviera conceptualizado así, será muy difícil pretender que las regiones utilicen voluntariamente dicho sistema.

De otro lado, cabe mencionar que INDECI desarrolló un sistema que permite imprimir los Certificados de ITSDC de detalle y multidisciplinaria en hojas pre impresas, con la finalidad de registrar algunos datos básicos de las inspecciones y llevar una contabilidad centralizada de las ITSDC detalladas o multidisciplinaria.

De las opiniones recogidas en campo, este sistema de impresión presenta algunos problemas que hacen difícil su uso masivo y permanente. En la medida que el software se encuentra centralizado, no es posible efectuar modificaciones sencillas desde las regiones, convirtiéndose muchas veces en el cuello de botella para la impresión de los Certificados de ITSDC de detalle o multidisciplinarias. En la práctica, los certificados se emiten por los canales normales y la data contenida en el sistema central deviene en desactualizada y de baja calidad.

Es imprescindible repensar en el modelo de monitoreo a implementar, definiendo claramente los indicadores que se buscan medir para luego modificar, rehacer o adaptar los instrumentos que permitan realizar esta tarea importantísima para la retroalimentación y mejora de la gestión de todo el sistema de inspecciones.

### **Conclusiones**

- i) No se cuenta con un sistema de información integral que permita efectuar el seguimiento de las ITSDC tanto básicas como de detalle y multidisciplinaria a nivel descentralizado, monitorear la calidad de las inspecciones y evaluar los efectos en la seguridad de los locales.
- ii) INDECI desarrolló un aplicativo via web, para recoger información básica de las inspecciones y un aplicativo para imprimir los Certificados de detalle y multidisciplinaria con la finalidad de llevar una contabilidad centralizada de las ITSDC. En la práctica, ninguno de los dos sistemas son continuamente utilizados en las regiones ni mucho menos en los gobiernos locales, debido: al limitado acceso a Internet, la inexistencia de mecanismos para recoger la información, imposibilidad operativa para corregir errores en el aplicativo descentralizadamente y la falta de interés de registrar la información bajo la concepción de la autonomía municipal.
- iii) Es imprescindible repensar en el modelo de monitoreo a implementar, definiendo claramente los indicadores que se buscan medir para luego modificar, rehacer o adaptar los instrumentos que permitan realizar esta tarea importantísima para la retroalimentación y mejora de la gestión de todo el sistema de inspecciones.

### **3.7 RENDICIÓN DE CUENTAS**

Todos los empresarios entrevistados manifestaron que uno de los problemas que enfrentaban en las inspecciones técnicas es que no existía ningún mecanismo formal de reclamo con credibilidad que los ampare en caso no estuvieran de acuerdo con alguna observación realizada por el inspector técnico.

La Ley de Procedimientos Administrativos, Ley 27444, fija las pautas para los recursos de impugnación, estableciéndose: a) la reconsideración para que la misma autoridad reconsidere su decisión o de b) apelación para que la instancia superior administrativa resuelva. Para los empresarios, existe cierta incredulidad de que la presentación de un recurso de reconsideración ante la misma municipalidad o gobierno regional resulte eficaz.

En las visitas de campo se encontró que, dependiendo del estilo personal de las autoridades de las Oficinas de Defensa Civil, los usuarios se acercan informalmente a hablar con ellos para manifestarles su disconformidad sobre la actuación de algún inspector. En algunos casos, los mismos jefes de las oficinas de defensa civil van personalmente al local para verificar las inspecciones, y en otros casos, el caso queda archivado. Los usuarios recurren también muchas veces a las Direcciones Regionales de INDECI, las cuales efectúan en algunos casos visitas de verificación, aunque sus opiniones no son vinculantes.

El sistema de rendición de cuentas existente se basa en relaciones informales entre los agentes y, ante la poca credibilidad que genera el mecanismo, los usuarios sienten que están a merced de los inspectores. Esta última situación tiene efectos en muchos de los hallazgos del diagnóstico: refuerza la discrecionalidad de los inspectores para requerir la implementación de cualquier medida, aumenta la probabilidad de corrupción, refuerza el doble rol “asesor-inspector” y no permite evaluar desempeños y hacer correcciones.

### **Conclusión**

No se ha implementado un mecanismo de rendición de cuentas que proteja a los usuarios en el caso de las inspecciones. Los mecanismos existentes se basan en relaciones informales entre los actores, lo cual genera falta de credibilidad en el proceso y una percepción de poder excesivo por parte de los inspectores.

## **4. EXPERIENCIAS APLICADAS**

Si bien la experiencia internacional en materia de prevención y atención de desastres por peligros naturales es abundante, la experiencia referida a inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil - y más aún, la vinculada a la apertura de negocios- ha sido muy difícil de encontrar. Las páginas web institucionales de los países contienen poca información de detalle al respecto y la legislación en la materia se halla dispersa o como parte de los sistemas integrales de prevención del riesgo de desastres o de protección civil pero en los que no existe un desarrollo mayor sobre acciones de inspección técnicas similares a las nuestras.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, la información de la experiencia internacional obtenida que a continuación se presenta, muestra algunas características del enfoque que la mayor parte de los países vienen dando a las inspecciones técnicas en relación a las licencias de funcionamiento de una empresa, y pueden ser útiles para visualizar la dirección de las alternativas de solución.

De otro lado, la experiencia nacional sobre inspecciones también resulta útil para evaluar algunos esquemas de solución con participación del sector público y privado. En el pasado, hubo algunos intentos de incorporar al sector privado en las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, y actualmente algunas entidades públicas tienen esquemas novedosos e interesantes de inspección con participación privada que son útiles revisar.

### **4.1 Experiencias internacionales**

De la revisión de las experiencias del Reporte del Doing Business del año 2011 del Banco Mundial, se encuentra que menos del 10% de un total de 183 países establece en sus regulaciones internas el requisito de obtener una Licencia de Funcionamiento (o autorización equivalente con la misma racionalidad que en nuestro país) para el inicio de actividades económicas. Dentro de estos países que estipulan la necesidad de una licencia de funcionamiento:

- Perú, Bolivia y Venezuela son algunos de los países donde existe la obligatoriedad de realizar una visita de inspección técnica de seguridad, a cargo de la municipalidad. En algunos casos, la revisión no solo es estrictamente en temas de seguridad sino también en otras áreas como las sanitarias, ambientales, etc. En algunos países, como el de Brasil esta revisión es realizada por el sector privado.
- En el resto de los países, no existe una vinculación de las licencias de funcionamiento con una inspección técnica de seguridad. Sin embargo, sí se contemplan visitas técnicas de inspección en seguridad, que en algunos casos se realizan a pedido voluntario del administrado y otras son obligatorias pero para temas de seguridad en edificaciones o como parte de una inspección municipal pero que no constituye un requisito para el inicio de operaciones.

En los países donde no se requiere una licencia de funcionamiento para operar, las inspecciones son totalmente voluntarias.

### Tipos de esquemas de inspecciones

A partir de la revisión de 15 países, en su mayoría latinoamericanos, se realizó una clasificación de los tipos de esquemas de inspecciones que se pueden dar (ver cuadro 4-1):

#### **a) Inspecciones Técnicas vinculadas a licencias de funcionamiento, obligatorias, y a cargo de sector público: Perú, Bolivia, Venezuela, Mozambique, Kosovo**

- En la mayor parte de países donde las inspecciones técnicas están vinculadas a la operación de una empresa, dichas inspecciones están normalmente a cargo de las municipalidades (Perú, Bolivia, Mozambique, Kosovo) o de los Bomberos (Venezuela).
- En algunos países las inspecciones son gratuitas, como en el caso de Bolivia y Ecuador; y en otros se cobra una tasa, como en Perú, Mozambique (USD 63) y Kosovo (50 euros).
- Como ya se había mencionado, en Perú, Bolivia, Mozambique y Kosovo, las inspecciones de seguridad son un requisito para operar. En Venezuela, si bien no se exige como requisito una inspección para la licencia de funcionamiento, sí se pide una constancia de seguridad emitida por los Bomberos. En el caso de Bolivia, en la inspección se verifican no solo condiciones de seguridad, sino también ambientales, laborales, higiene y salubridad. En el caso de Mozambique, además de la seguridad, se verifican temas sanitarios y otros aspectos de interés municipal. En Kosovo, se verifican también las condiciones sanitarias.
- En Ecuador, si bien no se requiere estrictamente una “licencia municipal”, se requiere pagar una “tasa de habilitación” para operar, previa inspección aunque ésta se encuentra ligada a confirmar la categoría de negocio para la determinación de la tasa de habilitación aplicable a pagar.

Cuadro 4-1 Clasificación de tipos de esquemas de inspecciones en países analizados

Lic. Func.	Vinculación con LF	Realizan Inspecciones técnicas			
		Voluntario		Obligatorio	
		Público	Privado	Público	Privado
Se requiere LF	Inspección vinculada a LF			Perú Bolivia Mozambique Kosovo Venezuela	Brasil
	Inspección no vinculada a LF			Chile Mexico	España
No requiere LF		Argentina Colombia República Dominicana			

Fuente: Cuadro 4-2

Elaboración: Propia

#### **b) Inspecciones Técnicas vinculadas a licencias de funcionamiento, obligatorias y a cargo del sector privado: Brasil**

De los países analizados, Brasil es el único caso que contempla participación del sector privado, en el caso de inspecciones ligadas a licencias de funcionamiento, por lo que resulta interesante una revisión más a detalle. Como cada municipalidad desarrolla normativamente y dentro de su jurisdicción lo concerniente a licencias, se presenta el caso de la Municipalidad de Sao Paulo:

- Existen 3 tipos de licencias de funcionamiento: i) declaración de licencia de operación, ii) permiso de operación (establecimientos con capacidad igual o mayor de 250 personas) y iii) autorización para eventos públicos y temporales.
- Para ciertos giros de negocios y espacios con capacidad igual o menor de 100 personas, solo se presentan declaraciones juradas; en los otros casos, además de la declaración jurada debe presentar una serie de certificados sobre condiciones de seguridad que son remitidos por profesionales acreditados ante el Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CREA). Cuando se trata de giros “compatibles con el barrio residencial” (bodegas, abastos, clubes deportivos, etc) y “actividades tolerables que no causan ningún efecto nocivo para el barrio residencial” (restaurante, talleres de mecánica, centros de educación, entre otros), dichos certificados de seguridad pueden ser emitidos por un ingeniero de seguridad.
- Se asume que en el ámbito privado existe un costo por los certificados y constancias de seguridad. Sin embargo, es interesante resaltar que el trámite de licencia de funcionamiento no tiene costo, pero sí se le obliga al solicitante estar al día en el pago de los impuestos así como en los tributos municipales vinculados al local.

Brasil resulta ser un caso interesante para el Perú tanto por la existencia de tramos en la inspección, como por la participación del sector privado. Así, en un primer nivel solo se exigen declaraciones juradas, en un segundo nivel se exige la certificación de un profesional de la materia, y finalmente se exige una certificación de un profesional acreditado por la entidad competente.

Otro tema por relevar del caso brasileño son los criterios de su matriz de riesgo, basados en capacidad de aforos y no tanto en el metraje; así como en su concepto de “compatibilidad con el barrio residencial”, en el que incluye clubes deportivos, talleres de mecánica o colegios, que normalmente en el Perú serían considerados como de alto riesgo.

La concepción acerca de no cobrar por la licencia pero obligar a que esté al día con las obligaciones tributarias municipales, lleva a repensar nuestros esquemas donde el costo debe reflejar siempre el costo real del servicio.

#### **c) Inspecciones Técnicas NO vinculadas a licencias de funcionamiento, obligatorias y a cargo del sector público: México, Chile**

- Tanto en México como en Chile se requiere de una licencia de funcionamiento para operar, pero en ninguno de los dos casos las inspecciones de seguridad son un condicionante.
- En México, como en muchos países, se requiere certificaciones de seguridad para el caso de edificaciones que están a cargo de los inspectores técnicos de la Dirección General de Protección Civil. El costo es de USD 3,661.
- En Chile, si bien las inspecciones no son un requisito para operar, el municipio puede requerir cumplimiento de ciertas medidas de seguridad: certificados eléctricos constancias sanitarias, entre otros. Para el caso de prevención en obras, existe en el mercado empresas que brindan servicios de inspecciones técnicas, que se pueden realizar de manera voluntaria.

#### **d) Inspecciones Técnicas NO vinculadas a licencias de funcionamiento, obligatorias y a cargo del sector privado: España**

- En España, si bien como regla general no se requiere licencia municipal para operar, se contempla excepcionalmente la posibilidad de que se requiera la licencia pero bajo

estrictas razones de interés general relacionadas con la distribución comercial, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico que la autoridad debe previamente justificar para exigirla.

- Se exige el cumplimiento de certificar condiciones de seguridad para el caso de edificaciones a partir de los 20 años de antigüedad de la construcción y luego cada diez años, que se realizan por empresas privadas dedicadas a ello.

**e) Inspecciones Técnicas NO vinculadas a licencias de funcionamiento, voluntarias y a cargo del sector público: Argentina, Colombia y República Dominicana**

- En Argentina, Colombia y República Dominicana no se requiere una licencia de funcionamiento para operar. Las inspecciones se solicitan a voluntad de los administrados y están a cargo o de los Bomberos (Colombia y República Dominicana) y de alguna entidad pública (Argentina).
- En el caso de los costos, es interesante resaltar que en Colombia las inspecciones técnicas se calculan sobre el 1% del valor declarado en el Impuesto de Industria y Comercio del año anterior más un salario mínimo diario por cada establecimiento, lo que constituye ingreso propio de los bomberos.

Cuadro 4-2: Experiencias internacionales en las inspecciones técnicas

PAIS	Licencia de Funcionamiento	Inspección Técnica de Seguridad	Autoridad competente o ejecutor	Costo de inspección técnica
<b>Argentina</b>	No se requiere licencia	No se encuentra regulada en su normativa la obligación de realizar inspecciones técnicas de seguridad para abrir locales comerciales. Por tanto, no es requisito previo condicionante para ejercer actividades comerciales en un local.	Como no existe la obligación legal tampoco se regula autoridad competente para efectuar inspecciones técnicas. Sin embargo, hemos encontrado iniciativas para suplir dicho servicio como el del Instituto Nacional de Tecnología Integral que presta servicio de inspecciones de seguridad en parques de diversiones, aunque dicha certificación es a pedido voluntario del administrado y no por una imposición municipal. <a href="http://www.inti.gov.ar/saberco/mo/sc44/inti6.php">http://www.inti.gov.ar/saberco/mo/sc44/inti6.php</a>	No se encuentra regulado
<b>Bolivia</b>	Sí se requiere licencia	Antes de expedir la licencia de funcionamiento la municipalidad efectúa una inspección que verifica condiciones técnicas (conexiones de gas, luz, agua, etc.) ambientales (ruidos), laborales, higiene, salubridad. Aprobando o rechazando la solicitud de Licencia de Funcionamiento	La municipalidad se encarga de la inspección de verificación.	No se paga por la inspección
<b>Brasil</b>	Sí se requiere licencia. Las municipalidades desarrollan normativamente y dentro de su jurisdicción los requisitos para el otorgamiento de las licencias. Caso: Municipalidad de	No se encuentra regulada en su normativa la obligación de realizar inspecciones técnicas de seguridad para abrir locales comerciales. No obstante lo anterior, para el otorgamiento de licencias en la Municipalidad de Sao Paulo: El administrado presenta	Para casos de establecimientos en edificaciones de uso no residencial NR 1 y NR2 (establecidos en Ley N ° 13.885, de 2004, y el Decreto municipal N ° 45.817, de 2005) se permite que el solicitante presente un certificado de la	No se encuentra regulado el cobro por inspecciones técnicas de seguridad. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que el trámite de obtención de licencia en el caso de la municipalidad de Sao Paulo se realiza de manera electrónica a través de las páginas web de las

PAIS	Licencia de Funcionamiento	Inspección Técnica de Seguridad	Autoridad competente o ejecutor	Costo de inspección técnica
	<p>Sao Paulo Otorgamiento de licencias regulado por el Decreto municipal N° 49.969, del 28 de agosto de 2008, que establece 3 tipos de licencia:</p> <p>I - Declaración de la Licencia de Operación ;</p> <p>II - Permiso de Operación (para establecimientos con capacidad igual o mayor de 250 personas);</p> <p>III Autorización para eventos públicos y temporales (para eventos y establecimientos con capacidad igual o mayor de 250 personas);</p> <p><a href="http://maria451.wordpress.com/legislacao-municipal-licenca-de-funcionamento-decreto-49969-de-280808/">http://maria451.wordpress.com/legislacao-municipal-licenca-de-funcionamento-decreto-49969-de-280808/</a></p>	<p>declaraciones juradas y una serie de certificados sobre condiciones de seguridad específicos del edificio o local (tales como de instalaciones eléctricas, protección contra descargas atmosféricas, equipos de seguridad, etc. que deben ser emitidos por profesionales acreditados ante el Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía - CREA.</p> <p>Se excluye la obligación de presentar los certificados específicos de seguridad para espacios de circulación protegida, edificaciones terminadas dedicadas al comercio, prestación de servicios de salud, industria del automóvil, talleres, almacenes, lugares para reuniones, y deportes con capacidad igual o menor de 100 personas.</p>	<p>seguridad de la edificación emitido por un Ingeniero en Seguridad.</p> <p>Cuando no se encuentran en NR1 ni NR2 se deben presentar los demás certificados específicos de seguridad.</p> <p>NR1: actividades compatibles con el barrio residencial. ( como bodegas, abastos, consultorios profesionales, servicios técnicos o educativos, escuelas pre escolar, clubes deportivos)</p> <p>NR2: actividades tolerables que no causan ningún efecto nocivo para el barrio residencial (como restaurantes, actividades de ocio y entretenimiento, talleres de mecánica, colegios primaria y secundaria, centros de educación superior, centros de salud, lugares de reunión y eventos, depósitos).</p>	<p>municipalidades.</p> <p>Dicho trámite no tiene costo, pero entre los requisitos el solicitante debe cumplir con estar al día en el pago de los impuestos así como en los tributos municipales vinculados al local respecto del cual se pide la licencia.</p> <p>Ejemplo de procedimiento electrónico de Sao Paulo:  <a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/sp_mais_facil/arquivos/SLEA_manual.pdf">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/sp_mais_facil/arquivos/SLEA_manual.pdf</a></p>
<b>COLOMBIA</b>	<p>No se requiere licencia</p> <p>Se encuentra prohibida por la Ley N° 232 de 1995 la exigencia de licencia o autorización de funcionamiento para la apertura o conducción de establecimientos comerciales.</p> <p>Ver  <a href="http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5174">http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5174</a></p>	<p>Al estar prohibida la licencia de funcionamiento, igual suerte corren las inspecciones de seguridad como requisito para ejercer actividades comerciales en un local.</p> <p>Por lo anterior, las inspecciones de seguridad se solicitan a voluntad discrecional del administrado.</p>	<p>Cuerpo de Bomberos del distrito</p>	<p>El pago por la inspección técnica se calcula sobre el 1% del valor declarado en ICA del año anterior más el equivalente a un salario mínimo diario por cada establecimiento. Constituye ingreso propio de los bomberos.</p> <p>ICA = Impuesto de Industria y Comercio que se paga al distrito</p> <p>Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda de Colombia  <a href="http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/ingresos/Bomberos">http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/ingresos/Bomberos</a></p>
<b>CHILE</b>	<p>Sí se requiere licencia (se llama patente municipal)</p>	<p>La inspección de seguridad no es requisito previo condicionante para ejercer actividades comerciales en un local.</p> <p>No obstante lo anterior, el municipio puede requerir el cumplimiento de ciertas medidas de seguridad para algunos casos como por ejemplo cuando median problemas de infraestructura, se piden certificados de regularización o un certificado eléctrico expedido por la Superintendencia Electricidad y Combustibles. Para actividades relacionadas con expendio de alimentos, recintos educacionales,</p>	<p>Como no existe la obligación legal tampoco se regula una autoridad competente para efectuar inspecciones técnicas.</p> <p>Sin embargo, en el mercado chileno hay numerosas empresas prestadoras de servicio de inspecciones técnicas pero principalmente dirigidas a la prevención de riesgos en obras o en determinadas actividades especialidades (como poda de árboles) con el fin de satisfacer requerimientos de auditorías.</p>	<p>No se encuentra regulado el cobro por inspecciones técnicas de seguridad.</p> <p>Cabe informar que el valor de la patente municipal se calcula en base al capital inicial propio declarado por el contribuyente, razón por la cual es variable dependiendo de cada caso.</p> <p>Al valor resultante de la fórmula anterior se agregará el costo del aseo comercial que corresponde a la basura que se genera en el local y que debe ser retirada por la Municipalidad.</p> <p>El valor de las inspecciones técnicas ofrecidas para las obras es el determinado en el mercado. No hay un parámetro legal.</p>

PAIS	Licencia de Funcionamiento	Inspección Técnica de Seguridad	Autoridad competente o ejecutor	Costo de inspección técnica
		talleres e industrias, locales con 10 o más personas, actividades que pudiesen producir contaminación y lugares de reunión pública, adjuntar Resolución Sanitaria favorable emitida por el Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente – SESMA- o aprobación del Programa del Ambiente del Servicio de Salud Respectivo.		
<b>República Dominicana</b>	No se requiere	No está regulada la inspección técnica de seguridad como requisito previo condicionante para ejercer actividades comerciales en un local. Sin embargo, el cuerpo de bomberos realiza inspecciones técnicas a pedido de los interesados. Ver <a href="http://bomberosdn.com.do/pdf_files/eb_junio09.pdf">http://bomberosdn.com.do/pdf_files/eb_junio09.pdf</a>	Cuerpo de Bomberos adscrito al Ayuntamiento de los Municipios.	Es un deber impartido a los bomberos certificar condiciones de seguridad pero no se ha encontrado regulación de cobro por las inspecciones.
<b>España</b>	<p>Por Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, se regula el Comercio Minorista.</p> <p>Como regla general no se requiere licencia municipal para el establecimiento o instalación de locales comerciales, salvo el caso muy excepcional y que esté amparado de manera clara e inequívoca en la concurrencia de razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico.</p> <p>En todo caso los requisitos y los criterios de concesión de la autorización, deberán ser proporcionales, no discriminatorios, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles requiere. Se prohíbe el cumplimiento de requisitos de índole</p>	<p>No está regulada la inspección técnica de seguridad como requisito previo condicionante para ejercer actividades comerciales en un local. Sin embargo, existen disposiciones normativas referentes al cumplimiento de normas de seguridad en edificaciones.</p> <p>La Inspección Técnica de Edificios (ITE) es una certificación (acta oficial) que se obtiene sobre el estado de seguridad de un edificio, sea cual sea el uso que se le dé al mismo (vivienda, local, oficina, comercio, etc.), una vez pasados un número de años tras su construcción.</p> <p>Las ITEs son inspecciones periódicas (generalmente cada 10 años a partir de los primeros 20 años de la edificación) y obligatorias para los propietarios de las viviendas, y aseguran que los edificios están bien mantenidos y que no hay riesgos de inseguridad de la construcción para sus moradores o los demás ciudadanos.</p> <p>Las inspecciones técnicas analizan el <b>estado general de</b></p>	<p>Las inspecciones técnicas de edificios son un servicio prestado por empresas en el sector privado dedicadas a ello.</p> <p>También se ofrecen en el mercado servicios de inspecciones técnicas de seguridad de equipos y maquinaria en ambientes de trabajo aunque ello responde a la obligación de cumplir normas de índole laboral.</p>	<p>El costo de las inspecciones técnicas de edificios es el determinado en el mercado. No hay un parámetro legal.</p> <p>Lo mismo para las inspecciones técnicas de seguridad de equipos y maquinaria en ambientes laborales.</p>

PAIS	Licencia de Funcionamiento	Inspección Técnica de Seguridad	Autoridad competente o ejecutor	Costo de inspección técnica
	económico.	<b>la estructura y cimentación</b> , de las <b>fachadas</b> interiores, exteriores y medianeras del edificio, <b>en especial de los elementos que pudieran suponer un peligro para la vía pública</b> (petos de terrazas, placas, fisuras, humedades, etc.), de las cubiertas y azoteas, fontanería y red de saneamiento del edificio.		
<b>México</b>	Sí se requiere licencia de funcionamiento	<p>No está vinculada a la licencia la realización de una inspección técnica de seguridad en Defensa Civil tal como en el Perú.</p> <p>Pero sí se exige como requisito el visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la Autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente para los demás casos.</p> <p>Adicional a lo anterior, se pide presentar una Certificación de Condiciones de Seguridad, pero por lo revisado en la página institucional de la Dirección General de Protección Civil, básicamente estamos ante el cumplimiento de un pago antes que de una real inspección.</p> <p><a href="http://qacontent.edomex.gob.mx/dgproteccion_civil/tramites_y_servicios/catalogo_de_tramites/index.htm">http://qacontent.edomex.gob.mx/dgproteccion_civil/tramites_y_servicios/catalogo_de_tramites/index.htm</a></p>	<p>La Certificación de Condiciones de Seguridad se emite por la Dirección General de Protección Civil a través de sus inspectores técnicos.</p> <p>De acuerdo con el portal web de la referida Dirección el trámite es de ejecución inmediata y se denomina "Verificación de Condiciones de Seguridad a Solicitud de Parte" cabe señalar que sólo se pide como requisitos: Presentar una solicitud, acreditar la personería jurídica o documento de identidad, y el pago del derecho.</p> <p>No hay un mínimo desarrollo de explicaciones sobre la inspección ni de los requisitos de seguridad en el local.</p> <p>Ver trámite en:  <a href="http://sistemas.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/jsp/Contenido.jsp">http://sistemas.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/jsp/Contenido.jsp</a></p>	\$ 3,661
<b>Paraguay</b>	No se requiere licencia de funcionamiento; sin embargo, la municipalidad realiza una inspección al local con el fin de determinar la categoría de local y actividad económica para efectos del pago de un impuesto anual de patente.	No está regulada la inspección técnica de seguridad.		
<b>Panamá</b>	Tienen un sistema denominado Aviso de Operación como procedimiento único para iniciar actividades	No hay inspección técnica		Se paga una tasa por el Aviso de Operación de acuerdo al tipo de actividad.
				La patente municipal es una

PAIS	Licencia de Funcionamiento	Inspección Técnica de Seguridad	Autoridad competente o ejecutor	Costo de inspección técnica
<b>Puerto Rico</b>	Se tiene que pagar una Patente Municipal	No hay inspección técnica		contribución municipal que se calcula en base a los ingresos brutos anuales de la actividad comercial.
<b>Kosovo</b>	Se requiere pagar una licencia municipal	Se realiza una inspección municipal al local sobre condiciones sanitarias y de seguridad	Municipalidad	525 euros para la licencia y 50 euros por la inspección
<b>Mozambique</b>	Se requiere licencia de operación.  Nota: USAID reportó en mayo de 2007 el desarrollo del sistema simplificado de licencia de operación municipal.	Se requiere de una inspección previa a la apertura del local (denominada Vistoria)	Las inspecciones vistoria la realiza un equipo conformado por autoridades municipales, sanitarias y de bombero.	Estimado en 63 dólares.
<b>Ecuador</b>	No se requiere una licencia municipal, sin embargo se debe pagar una tasa de habilitación para ejercer actividades económicas.	Se realiza inspección municipal con el fin de determinar la categoría del negocio y la tasa de habilitación correspondiente a pagar.		No se paga por la inspección
<b>Venezuela</b>	Sí se requiere licencia de funcionamiento municipal	No se exige inspección técnica de seguridad pero se requiere presentar constancia Sanitarias y del Cuerpo de Bomberos en salubridad y seguridad respectivamente.	Cuerpo de Bomberos	2 Unidades Impositivas Tributarias para la licencia. No se ha ubicado información sobre costos por expedir las constancias por los bomberos.

Fuentes: Páginas web institucionales de: i) Portal del Gobierno de Argentina <http://www.argentina.gov.ar/argentina/tramites/>, ii) Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina <http://www.inti.gov.ar/sabercomo/sc44/inti6.php>, iii) Guía Nacional de Trámites del Gobierno Boliviano <http://www.tramites.gob.bo/empresa/gm.html>, iv) Prefeitura de Sao Paulo <http://www.prefeitura.sp.gov.br>, v) **Legislação Municipal – Licença de funcionamento – Decreto 49969, de 28.08.08** <http://maria451.wordpress.com/legislacao-municipal-licenca-de-funcionamento-decreto-49969-de-280808/>, vi) Alcaldía de Bogotá <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5174>, vii) Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá [http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/tesoreria/ingresos\\_tes/Bomberos](http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/ingresos_tes/Bomberos), viii) Bomberos Bogotá <http://www.bomberosbogota.gov.co>, ix) Nota sobre Bomberos Chile [http://www.chiledeptos.cl/prensa\\_articulo.php?id\\_noticia=508](http://www.chiledeptos.cl/prensa_articulo.php?id_noticia=508), x) Ministerio de Economía, Fomento y turismo de Chile <http://www.economia.cl/>, xi) Dirección General de Protección Civil – Mexico, [http://qacontent.edomex.gob.mx/dgproteccion\\_civil/tramites\\_y\\_servicios/catalogo\\_de\\_tramites/index.htm](http://qacontent.edomex.gob.mx/dgproteccion_civil/tramites_y_servicios/catalogo_de_tramites/index.htm), xii) Trámites para abrir un negocio – Mexico [http://www.trabajo.com.mx/tramites\\_para\\_abrir\\_un\\_negocio.htm](http://www.trabajo.com.mx/tramites_para_abrir_un_negocio.htm), xiii) Guía de Servicios del Estado – Chile <http://www.chileclic.gob.cl/portal/w3-article-87366.html>, xiv) Boletín Oficial del Estado – España <http://www.boe.es/boe/dias/2010/03/02/pdfs/BOE-A-2010-3365.pdf>, xv) Inspección Técnica de Edificios <http://www.hoffrog.es/Productos/Inspeccion-Tcnica-De-Edificios>, xvi) Boletín Informativo Cuerpo de Bomberos – República Dominicana [http://bomberosdn.com.do/pdf\\_files/eb\\_junio09.pdf](http://bomberosdn.com.do/pdf_files/eb_junio09.pdf), xvii) Investment Climate Advisory Services – Mozambique <http://www.tourisminvest.org/mozambique/downloads/Investment%20climate%20background/Licensing/Improving%20Business%20licensing%20and%20One-stop%20shops%20in%20moz.pdf>, xviii) Gobierno en Línea Venezuela <http://www.gobiernoenlinea.ve>, xix) Alcaldía de Iribarren –Venezuela <http://www.alcaldiadebarquisimeto.gov.ve/entes/semat/tramites/licencia-industria-comercio-contribuyente-permanente>

## 4.2 EXPERIENCIAS NACIONALES

En el Perú, la experiencia de la participación del sector privado en inspecciones a cargo del Estado ha adquirido varias modalidades. En la mayoría de los casos, la incorporación del sector privado en las inspecciones ha sido básicamente en un esquema de subcontratación de servicios de inspección pero sin ningún traslado de responsabilidades en la emisión de constancias o certificados. La reciente experiencia en las inspecciones de gas natural a cargo de OSINERGMIN, resulta novedosa e interesante por cuanto se incorpora al sector privado dentro de un sistema de acreditación, con responsabilidades en la emisión de certificaciones.

A continuación se revisan y presentan algunas de estas experiencias aplicadas en el Perú:

#### **4.2.1 Esquema de ITSDC vigente, basado en acreditación de profesionales individuales**

Actualmente, el esquema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil funciona fundamentalmente mediante un esquema de acreditación<sup>37</sup> de profesionales privados, quienes realizan las inspecciones técnicas por encargo de los gobiernos locales y regionales; sin embargo, la responsabilidad de la emisión del Certificado de ITSDC sigue estando a cargo de los gobiernos subnacionales.

La particularidad de este esquema es que, si bien los inspectores técnicos acreditados son proveedores privados de servicios de inspección, en la práctica, se presentan como parte de INDECI, y al menos en provincias, el 100% de su trabajo lo realizan para los gobiernos locales y regionales.

En el capítulo 3 se analizaron los vicios de este esquema provocados por la relación entre el cobro de inspecciones y el pago a inspectores, se mostró la necesidad de dar más impulso a la calidad de los inspectores mediante una revisión del perfil requerido para los inspectores técnicos y mediante el desarrollo de capacitaciones más frecuentes, y se señaló la urgencia de contar con un sistema de monitoreo que permita evaluar el desempeño de los inspectores y la calidad de las inspecciones.

Lo positivo de este esquema es que a los gobiernos locales y regionales que no cuentan con recursos para contratar personal permanente, y/o que tienen una demanda de inspecciones pequeña y no predecible, les permite disponer de inspectores técnicos para realizar oportunamente las inspecciones.

#### **4.2.2 Subcontratación de empresa para la labor de ITSDC: Municipalidad de Lima**

La Municipalidad de Lima tuvo la experiencia de incorporar a una empresa privada en la realización de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil. De manera similar al esquema anteriormente revisado, la empresa funcionaba como proveedora de servicios de inspección pero era la Municipalidad de Lima la que emitía los certificados de ITSDC.

La Municipalidad recibía las solicitudes y los expedientes eran enviados a la empresa para que programen la visita de sus inspectores. La comunicación con el ciudadano era a través de la municipalidad, pero la comunicación entre la Municipalidad, la empresa y sus inspectores no siempre era tan fluida, de manera que la capacidad de respuesta a los ciudadanos era limitada.

Para los funcionarios de la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima<sup>38</sup>, la experiencia de delegar las inspecciones al sector privado no funcionó por varias razones:

- “Los inspectores al ser privados no tenían el compromiso que tiene un funcionario público de velar por la seguridad de los locales y cumplir con los plazos”.
- “La calidad de las inspecciones era cuestionable por cuanto en la mayor parte de las inspecciones, no existía ningún tipo de observación”.
- “Habían muchas quejas de los administrados que los inspectores no se presentaban a las visitas en las fechas programadas y la Municipalidad no sabía qué contestar”.

Más allá de estas razones señaladas por los funcionarios de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima, el tema clave en el fracaso de este esquema parece haber sido la poca capacidad de la Municipalidad para establecer mecanismos que permitiesen controlar

<sup>37</sup> En estricto, no es una acreditación. En primer lugar, INDECI no es un órgano acreditado por INDECOPI para certificar personal; y en segundo lugar, ese proceso se denominaría certificación y no acreditación.

<sup>38</sup> En base a entrevista a profundidad realizada el 17/03/2011 a cuatro funcionarios de la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima.

a la empresa proveedora y la calidad de su servicio; y que posibiliten contar con capacidad de respuesta oportuna a los administrados. De otro lado, en este esquema no existió ningún tipo de acreditación que al menos garantizara un proceso homogéneo en las inspecciones técnicas a cargo del personal de la empresa contratada.

De hecho, ya en una anterior oportunidad, en el 2005, la Municipalidad de Lima ya había intentado tercerizar las inspecciones técnicas a través de una empresa, y alguno de los problemas que enfrentaron fue la dificultad de contar con un sistema único de gestión e información, para que el proceso se pudiera realizar y controlar en línea. Debido a restricciones presupuestales, en esa oportunidad la contratación de una empresa no se dio<sup>39</sup>.

#### **4.2.3 Esquema de acreditación de organismos de inspección y de certificación de empresas en el gas natural: OSINERGMIN**

La Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN se encarga de la supervisión del cumplimiento de las normas por parte de las empresas concesionarias u operadoras de las instalaciones dedicadas al gas natural. Esta supervisión abarca todas las fases: desde la producción, procesamiento, transporte, distribución hasta la comercialización de gas natural.

El esquema de supervisión pre operativa en la industria del gas natural implica la evaluación, por parte de OSINERGMIN, de solicitudes de otorgamiento de Informes Técnicos Favorables (ITF) relacionadas con las etapas de diseño y construcción de una instalación en la industria de gas natural, que tienen un impacto directo en las condiciones de seguridad de la referida industria. Ante el crecimiento de la industria del gas y el aumento de las solicitudes de ITF, se buscó implementar un nuevo esquema de supervisión con la participación del sector privado.

El Servicio Nacional de Acreditación del INDECOPI, conjuntamente con OSINERGMIN, ha implementado un sistema de acreditación de organismos de inspección para gas natural y aún está en proceso la implementación de un sistema de acreditación de organismos de certificación de personal.

##### *Acreditación de organismos de inspección*

En la acreditación de organismos de inspección, están involucrados;

- Empresas supervisoras del Nivel A y B, dedicadas a actividades de explotación, procesamiento, transporte y distribución de gas natural<sup>40</sup>.
- Empresas inspectoras, dedicadas a la comercialización de gas natural

Tanto las empresas supervisoras del nivel A y B como las empresas inspectoras deben acreditarse como organismos de inspección ante el Organismo Nacional de Acreditación de INDECOPI, y luego solicitar su incorporación a los respectivos registros de empresas supervisoras de OSINERGMIN.

En el caso de las supervisoras del nivel A y B pueden también ser acreditadas con un organismo externo de acreditación o un homólogo de éste, signatario de alguno de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Entrevista a profundidad realizada el 04/01/2011 a Luis Gayoso, ex Gerente de Comercialización y Desarrollo de la Municipalidad de Lima.

<sup>40</sup> Ver detalle de las actividades específicas establecidas para el nivel A y B en la resolución OSINERGMIN 205-2009-OS/CD, artículo 14°, 14.1.1 y 14.1.2.

<sup>41</sup> International Accreditation Forum – IAF, International Laboratory Accreditation Corporation – ILAC o Interamerican Accreditation Corporation – IAAC.

OSINERGMIN establece un contrato de supervisión con la empresa supervisora de hasta por cinco años, la cual no podrá realizar labores de asesoría, consultoría, ni labores directas ni indirectas para las entidades supervisadas durante ese período.

Bajo este esquema, la empresa acreditada como organismo de inspección realiza inspecciones y emite el *Certificado de Conformidad*. Este Certificado se convierte en un requisito que los solicitantes deben presentar a OSINERGMIN para que emita el *Informe Técnico Favorable*.

Para efecto de las responsabilidades, los profesionales que realizan la supervisión por parte de las empresas supervisoras, así como las personas naturales que constituyen un consorcio para la supervisión, se consideran como funcionarios públicos.

#### Acreditación de organismos de certificación de personal

En la acreditación de organismos de certificación de personal están involucrados:

- Instaladores de gas natural: personas naturales o jurídicas que elaboran proyectos de instalación interna de gas natural, construyen, reparan, mantienen o modifican instalaciones internas de gas natural
- Profesionales expertos en la elaboración de estudios de riesgos y planes de contingencias

Bajo este esquema, INDECOPI acredita organismos que evalúan la capacidad técnica de las personas que deseen inscribirse como instaladores y profesionales expertos y emiten el *Certificado de Competencia Técnica*. Este Certificado se convierte en el requisito para inscribirse en el *Registro de Profesionales instaladores de gas natural* o en el *Registro de Profesionales Expertos* en elaborar estudios de riesgos y planes de contingencias.

En la medida que el sistema de acreditación de organismos de certificación de personal no está implementado aún, mediante un convenio entre INDECOPI y OSINERGMIN, OSINERGMIN opera como un organismo acreditador de organismos de certificación del personal.

A la fecha existen dos (2) empresas que han certificado 159 personas y 78 empresas como instaladores de gas natural.

#### Supervisión del sistema por OSINERGMIN

OSINERGMIN realiza visitas aleatorias para verificar la calidad de la seguridad de las instalaciones. Si encuentra una falla, la primera responsabilidad se atribuye a la certificadora; la sanción puede ser la eliminación de la facultad de certificación. De otro lado, el instalador también puede ser sujeto de una amonestación, multa o destitución dependiendo de la falta o falla.

El sistema contempla la lista de infracciones sancionables y establece las sanciones administrativas (amonestación escrita, multa o inhabilitación de las actividades de supervisión hasta por diez años), así como su gradualidad en su aplicación<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Resolución OSINERGMIN 205-2009-OS/CD, artículos del 32° al 35°.

## 5. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Los resultados del análisis de la problemática de las ITSDC aclaran el porqué el fortalecimiento de la seguridad en defensa civil y la promoción del desarrollo empresarial son muchas veces percibidos como objetivos antagónicos, en el que priorizar uno implica debilitar al otro.

El reto es cómo hacer que el Estado cumpla un rol equilibrado de vigilante de la seguridad en las localidades y de promotor del desarrollo empresarial. Ni la agilización total en la creación de empresas sin tener en cuenta el riesgo de seguridad, ni tampoco la aplicación de normas de seguridad poco realistas que hagan muy difícil desarrollar negocios.

La enorme heterogeneidad entre las localidades del país en cuanto al nivel de movimiento comercial y potencialidad de crecimiento, así como entre los gobiernos regionales y gobiernos locales en cuanto a su nivel de organización y capacidades de gestión, nos lleva a concluir que no existe una única solución estándar o, en todo caso - si existe - la oportunidad en la que debe y puede aplicarse varía de acuerdo a la localidad, gobierno regional y gobierno local del que se trate.

Por ello, en lo que sigue, se presenta una propuesta escalonada con un conjunto de propuestas de solución a aplicar a lo largo del tiempo, siendo las de corto plazo las relativamente más sencillas de implementar sin modificar radicalmente el funcionamiento del esquema de inspecciones actual y, las de largo plazo, las que requieren un cambio mayor y más tiempo para la elaboración de instrumentos para su total implementación.

Un requisito esencial previo para la implementación de cualquier propuesta es que logre resolverse, dentro del esquema del nuevo Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, quién asumirá en la práctica la elaboración de las propuestas de los instrumentos técnicos (Reglamento, Manuales, etc.) que permitirá a los ejecutores efectuar las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.

El cuadro 5-1 presenta un resumen de la propuesta gradual para fortalecer la seguridad de los establecimientos comerciales, dentro de un esquema que promueva el desarrollo empresarial.

Cuadro 5-1. Propuestas para mejorar el Sistema de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil, ligadas a la expedición de la licencia de funcionamiento

Propuestas	PROPUESTA A (Corto plazo)	PROPUESTA B (Mediano plazo)	PROPUESTA C (Largo plazo)
	Modificaciones en el marco del actual esquema de funcionamiento de las ITSDC, a cargo del Estado	Coexistencia de sistema de competencia en las ITSDC de detalle y multidisciplinaria entre el sector privado y el Estado	Sector privado se encarga totalmente de las ITSDC
i) Competencias	Transferir la competencia de las ITSDC de detalle desde los gobiernos regionales a los gobiernos locales	Promover la acreditación de organismos de inspección de seguridad en defensa civil que otorguen el certificado de ITSDC de detalle  Los gobiernos locales	Los organismos de inspección acreditados realizan las ITSDC básicas y de detalle

Propuestas	PROPUESTA A (Corto plazo)	PROPUESTA B (Mediano plazo)	PROPUESTA C (Largo plazo)
	Modificaciones en el marco del actual esquema de funcionamiento de las ITSDC, a cargo del Estado	Coexistencia de sistema de competencia en las ITSDC de detalle y multidisciplinaria entre el sector privado y el Estado	Sector privado se encarga totalmente de las ITSDC
ii) Instrumentos	<p>Revisión del Reglamento de ITSDC y del Manual de ITSDC, y elaboración de matriz de riesgos, para que refleje mejor la realidad de las localidades.</p> <p>Registro de asesores en seguridad en defensa civil</p> <p>Guías y materiales de difusión sobre cumplimiento de seguridad</p>	<p>mantiene labor de ITSDC básica y compiten con el sector privado por las ITSDC de detalle.</p> <p>Procedimiento para la acreditación de organismos de inspección de seguridad en defensa civil</p> <p>Procedimiento de acreditación de organismos de certificación de personal para asesores en seguridad en defensa civil</p> <p>Procedimiento para el régimen de coexistencia de inspecciones públicas y privadas</p>	Los gobiernos locales fiscalizan y supervisan la labor de los organismos de inspección acreditados.
iii) Proceso	<p>Fortalecimiento de área de orientación previa sobre las ITSDC en la municipalidad.</p> <p>Intercambio de información entre las entidades involucradas en el proceso total de licencias de funcionamiento, incluyendo los sectores que realizan inspecciones y otorgan permisos sectoriales.</p>	Promover acreditación de organismos de certificación de asesores de seguridad en defensa civil	
iv) Recursos humanos	<p>Fortalecimiento de las capacidades de los inspectores de seguridad en defensa civil.</p> <p>Empadronamiento de "asesores" privados de</p>		Renovación periódica de acreditaciones a empresas

Propuestas	PROPUESTA A (Corto plazo)	PROPUESTA B (Mediano plazo)	PROPUESTA C (Largo plazo)
	Modificaciones en el marco del actual esquema de funcionamiento de las ITSDC, a cargo del Estado	Coexistencia de sistema de competencia en las ITSDC de detalle y multidisciplinaria entre el sector privado y el Estado	Sector privado se encarga totalmente de las ITSDC
	seguridad en Defensa Civil.		
v) Recursos financieros	Evaluar costos máximos diferenciados.	Costo de ITSDC de detalle brindado por organismos acreditados se rige por el mercado.  Eliminación de vinculación entre costo de observaciones y remuneración de inspectores.	Área de defensa civil se financia con recursos de la municipalidad
vi) Monitoreo y evaluación	Creación de indicadores básicos que deben monitorearse en las ITSDC  Sistema de puntajes en función al desempeño de las áreas de defensa civil de la municipalidad  Sistemas de puntajes para el monitoreo del personal	Funcionamiento de mecanismo para recoger, analizar la información de ITSDC  Mecanismo de supervisión de organismos de inspección y asesores de seguridad en defensa civil	Implementación de sistema integral de información a nivel descentralizado, para control de indicadores de proceso y resultados y control de desempeño de actores.
vii) Rendición de cuentas	Definición de roles e implementación de sistema de rendición de cuentas para las ITSDC: reconsideraciones, apelaciones	Procedimiento de rendición de cuentas con organismos de inspección y asesores de seguridad acreditados.	Mejoras en al implementación del sistema de rendición de cuentas.
Ámbito de aplicación	Nivel nacional	Piloto en Lima Metropolitana	Lima y otras principales ciudades de acuerdo a previo estudio.

## 5.1 PROPUESTA A (CORTO PLAZO): MODIFICACIONES EN EL MARCO DEL ACTUAL ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ITSDC A CARGO DEL ESTADO

Esta propuesta busca realizar mejoras dentro del esquema actual, comprendiendo medidas que requieren con urgencia el liderazgo y la intervención de PCM, como ente rector del SINAGERD. Su ámbito de aplicación es en todo el país.

### ***Enfoque de la propuesta:***

El enfoque fundamental de esta propuesta se centra en lo siguiente:

- Incorporar a todos los tipos de ITSDC dentro del proceso de licencias de funcionamiento en las municipalidades, evitando la tramitación del certificado de ITSDC de detalle por separado.
- Revisar y mejorar los instrumentos de las ITSDC que ayude a mejorar la predictibilidad de los resultados de las inspecciones y disminuya la discrecionalidad de los inspectores.
- Fortalecer la calidad de las asesorías que permita a los usuarios un mejor entendimiento de las medidas de seguridad y le ayude a estar mejor preparados para las ITSDC.
- Desarrollar las bases para un sistema de información y monitoreo efectivo del proceso y del accionar de los inspectores.
- Desarrollar e implementar mecanismos de rendición de cuentas efectivos.

### ***Medidas específicas:***

- i) Tránsito de la competencia de las ITSDC de detalle y multidisciplinarias de los gobiernos regionales a los gobiernos locales.
- ii) Revisión de los instrumentos para hacerlos más claros y más cercanos a la realidad de cada localidad. En particular, se requiere:
  - a. Revisar incompatibilidades entre Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y el Reglamento de ITSDC
  - b. Revisar costos máximos, sinceramiento de tiempos y requisitos
  - c. Revisar Manual de ITSDC
  - d. Revisar criterios y elaboración de matriz de riesgo
- iii) Fortalecimiento del proceso de orientación sobre las ITSDC:
  - a. Capacitación de personal de orientación de licencias en temas de seguridad de defensa civil
  - b. Registro y empadronamiento de asesores en seguridad
  - c. Guía y materiales de difusión y capacitación en temas de seguridad a los usuarios
- iv) Fortalecimiento del cuerpo de inspectores técnicos: más capacitaciones y con más casuística.
- v) Intercambio de información entre entidades involucradas en el proceso de licencias y de ITSDC.
- vi) Fortalecimiento del sistema de monitoreo
  - a. Sistema de indicadores base a ser monitoreados
  - b. Mecanismos de evaluación del desempeño de las áreas de defensa civil
  - c. Mecanismos de evaluación del desempeño de inspectores
- vii) Definición de mecanismos de rendición de cuentas

## Análisis de la propuesta

Cuadro 5-2 Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la Propuesta A

Fortalezas	Debilidades
<p>Mejoras en el proceso</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las ITSDC forman parte de un único proceso de LF: se brindan requisitos claros y completos desde el inicio, y el costo de todas las ITSDC forman parte del costo de la licencia.</li> <li>• Se elimina el Certificado de Inspecciones Técnicas de Detalle como requisito para obtener la licencia de funcionamiento dado que, al realizarse todos los tipos de inspección en la municipalidad, la ITSDC de detalle o multidisciplinaria pasa a formar parte del proceso de licencia de funcionamiento (similar al caso de una ITSDC básica ex ante).</li> <li>• Empresario ahorra costos al no tener que pagar por separado un certificado en otra entidad.</li> <li>• Disminuyen los tiempos de obtención de una LF, cuando se trata de una ITSDC detalle.</li> <li>• Mejora en la comprensión y aceptación de las medidas exigidas.</li> </ul> <p>Disminución de discrecionalidad del inspector</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos claros, acotados, acorde con situaciones más frecuentes y riesgosas.</li> </ul> <p>Mejora de la calidad de inspecciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspectores más capacitados</li> </ul> <p>Mejora del entendimiento y conocimiento de las medidas de seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesores empadronados y capacitados, base para la futura acreditación.</li> </ul> <p>Información sistematizada y relevante para la toma de decisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al incorporarse las ITSDC en el proceso de LF: los plazos y requisitos deben sincerarse, y esto puede hacer parecer que se está en una situación peor.</li> <li>• Podría existir cierta resistencia de las personas y empresas que brindan servicios de asesoría a empadronarse pero se pueden generar incentivos con la promoción y difusión del “Registro de Asesores”</li> </ul>
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La primera experiencia de esta transferencia de competencias se está dando actualmente en Lima. En este caso, la Dirección Regional de Defensa Civil de Lima viene transfiriendo las funciones de ITSDC de detalle a la Municipalidad Metropolitana de Lima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCM le da mayor prioridad a otros temas, por lo que se tarda mucho la definición de los roles específicos de los actores del SINAGERD en las ITSDC. (Medida: Sería ideal que en el reglamento del SINAGERD – actualmente en elaboración- se efectúe dicha definición o al menos se fije un plazo para ello).</li> </ul>

### Nuevo proceso

Para los gobiernos locales, asumir las ITSDC de detalle y multidisciplinaria es una medida absolutamente factible, por cuanto:

- Los inspectores técnicos que realizarán dicha labor forman parte del Registro de inspectores acreditados por INDECI que viene utilizando la municipalidad y el gobierno regional. Si bien la Municipalidad de Lima trabaja con su propio cuerpo de inspectores

y no con el padrón, el proceso de transferencias de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria ya se ha iniciado como parte del proceso de descentralización.

- El proceso de licencias de funcionamiento en el gobierno municipal no se modifica. Las ITSDC de detalle y multidisciplinaria seguirían la ruta de las ITSDC básicas ex ante. Si bien es cierto que los requisitos y los plazos podrían ser mayores respecto a los de una ITSDC ex - ante, la ventaja es que con la propuesta se sinceraría y unificaría el proceso de licencias de funcionamiento. Cabe señalar que en el proceso de licencias de funcionamiento, habría que hacer diferencias en los requisitos, costos y plazos de acuerdo a los tipos de ITSDC.

### ***Pasos para su implementación***

- i) Creación de mesa de trabajo sobre el tema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, liderada por PCM, y con la participación de CENEPRED, INDECI, Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción, Ministerio de Energía y Minas, MEF, Consejo Nacional de Competitividad, representantes de gobierno regional y local y otras entidades involucradas en el tema. El objetivo de la mesa de trabajo debería ser delimitar roles de los actores del SINAGERD en el tema de inspecciones y armar una agenda de trabajo a corto plazo.
- ii) Elaboración de agenda de trabajo del SINAGERD para el caso de las ITSDC, con asignación de responsabilidades y plazos. Las propuestas aquí sugeridas podrían servir de base para esa agenda de trabajo inicial.
- iii) Distribución de tareas en comisiones de trabajo por temas: Reglamento de ITSDC, Sistema de Monitoreo, Sistema de Rendición de Cuentas, etc.
- iv) Sensibilización y comunicación de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales.
- v) Elaboración de normas y mecanismos de implementación.

## **5.2 PROPUESTA B (MEDIANO PLAZO): COEXISTENCIA DE SISTEMA DE COMPETENCIA DE INSPECCIONES TÉCNICAS DE DETALLE Y MULTIDISCIPLINARIA A CARGO DEL SECTOR PRIVADO Y DEL ESTADO**

Esta propuesta busca incorporar la participación del sector privado en el proceso de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria, sin eliminar el rol del estado en las inspecciones. En ese sentido, la propuesta establece cierto régimen de competencia, con carácter de piloto a ser aplicado en Lima Metropolitana.

### ***Enfoque de la propuesta:***

La propuesta se centra en dos pilares:

- 1) Mejora de la calidad de las inspecciones
  - Implementar un piloto en Lima Metropolitana: Indecopi acredita organismos de inspección privados (empresas o personas naturales) que pueden tanto efectuar las ITSDC de detalle y multidisciplinaria como otorgar certificados de inspección, sin eliminar el rol del Estado en las inspecciones. Los usuarios pueden elegir libremente entre el Estado o los organismos privados acreditados para pasar por una ITSDC de detalle o multidisciplinaria.
  - En el resto del país, todas las ITSDC se continúan efectuando por el Estado.

2) Mejora de la calidad de las asesorías en seguridad

- Implementar el Registro de asesores de seguridad en defensa civil certificados. Estos asesores (empresas o personas) certificados estarían a disposición de los usuarios, asegurándoles una buena calidad en la implementación de medidas de seguridad en su local.

**Medidas específicas:**

- i) Modificación de normas para el establecimiento de un régimen de coexistencia de inspecciones públicas y privadas en el caso de Lima Metropolitana.
- ii) Elaboración de los procedimientos específicos para la acreditación y las actividades a desarrollar por los organismos de inspección acreditados en materia de seguridad en defensa civil.

Si bien INDECOPI ya cuenta con normas, reglamentos, guías y directrices para acreditar organismos de inspección<sup>43</sup>, se requiere una revisión conjunta con la entidad que estará a cargo de las propuestas de normatividad de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, con la finalidad de evaluar la pertinencia de establecer un procedimiento complementario específico para la acreditación de inspectores en materia de seguridad en defensa civil.

- iii) Implementación del procedimiento para la acreditación de organismos de certificación de personal para asesores en Seguridad en Defensa Civil. Se puede evaluar algunas alternativas que aceleren el proceso de implementación:
  - a. Indecopi delega mediante algún mecanismo legal (Convenio) la facultad de acreditar organismos de certificación para asesoría a INDECI o a quien designe el SINAGERD, o / y
  - b. Indecopi acredita a INDECI, a quien designe el SINAGERD o se promueve a los colegios profesionales ligados a la materia, como organismo certificador de personal para asesorar en materia de seguridad en Defensa Civil.
- iv) Implementación del Registro de Organismos de inspección técnica de seguridad en Defensa Civil acreditados y del Registro de Asesores de Seguridad en Defensa Civil Certificados.
- v) Reducción de observaciones y eliminación de vinculación entre costo de observaciones y remuneración de inspectores:
  - a. Mecanismo cruzado en el que el costo de inspección adicional por una observación es compartido por la empresa inspeccionada y la empresa certificada asesora.
  - b. Fijación de la remuneración del inspector técnico en la municipalidad por caso con informe culminado y no por visitas a los establecimientos.
- vi) Implementación de mecanismo de supervisión de organismos de inspección y empresas certificadas de asesoría y delimitación clara de obligaciones, nivel de responsabilidad, infracciones y sanciones.

Entre las infracciones que deben ser consideradas, se pueden mencionar:

---

<sup>43</sup> Reglamento para la acreditación de Organismos de Evaluación de la Conformidad, Procedimiento General de Acreditación, Norma Técnica Peruana NTP-ISO/IEC 17020 “Criterios Generales para el funcionamiento de los diversos tipos de Organismos que realizan Inspección”, Directriz para la Aplicación de la Norma NTP-ISO/IEC 17020 para organismos de inspección, SNA-acr-05D, Reglamento de Organismos de Inspección, aprobado con Resolución N° 060-97/INDECOPI-CRT (publicado el 98/01/16).

- Coludirse con los administrados bajo cualquier circunstancia que genere beneficios o derechos a éstos, no conformes a las normas establecidas.
- Realizar acciones de inspección en temas para los cuales no fue designado.
- Aceptar de los administrados o sus representantes cualquier donación, atención, agasajo, obsequio por el ejercicio de sus funciones.
- Intimidar de alguna manera a quien desee plantear una queja administrativa o contradecir sus decisiones.

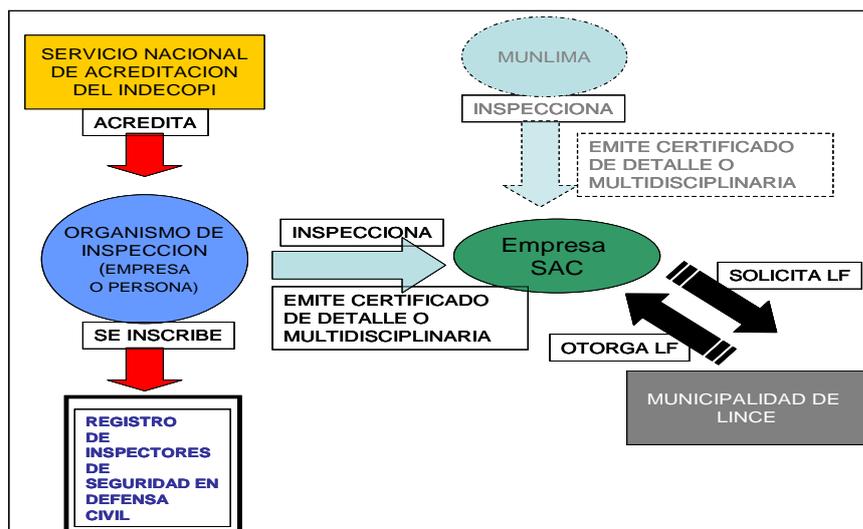
Las sanciones pueden ser graduales desde amonestaciones hasta llegar a la inhabilitación.

### **Desarrollo y análisis de la propuesta central:**

#### a) Mecanismo de inspección a través de organismos de inspección privados acreditados, en competencia con el gobierno local

- Actores involucrados:
  - SINAGERD: Elabora procedimientos para la acreditación de organismos de inspección de seguridad en defensa civil, en coordinación con INDECOPI y crea Registro de organismos de inspección acreditados de seguridad en defensa civil
  - INDECOPI: Acredita a las empresas o personas en la ITSDC
  - Empresa o persona acreditada como inspectora: se inscribe en el Registro y realiza la inspección, emite Certificado de ITSDC de detalle y multidisciplinaria
  - Estado: Realiza inspecciones como parte del proceso de licencias de funcionamiento.
- Proceso:

Gráfico 5-1. Mecanismo de inspección a través de organismos de inspección acreditados, en competencia con la Municipalidad



Elaboración: Propia

- INDECOPI acredita al organismo de inspección (persona o empresa) en seguridad en defensa civil.

- Con la acreditación, el organismo inspector se inscribe en el Registro de inspectores de seguridad en defensa civil.
  - La empresa SAC que requiere una licencia de funcionamiento puede elegir entre cualquier organismo de inspección acreditado del Registro o la Municipalidad Metropolitana de Lima para que le emitan el certificado de detalle o multidisciplinaria. La empresa seguramente tendrá en cuenta consideraciones de costo y tiempo en su elección. La renovación de los Certificados se realizan periódicamente y en el mismo plazo tanto para los emitidos por las empresas privadas como por la municipalidad.
  - Con el certificado de ITSDC de detalle, la empresa SAC solicita su licencia de funcionamiento en la Municipalidad de Lince.
- Alcance
  - Considerando lo novedoso del esquema para las ITSDC, la propuesta se circunscribe solo a Lima Metropolitana. Dado que uno de los principales factores de riesgo de esta propuesta es la inexistencia de una oferta de empresas interesadas en la acreditación debido a la falta de un mercado interesante que demande ITSDC, la experiencia piloto se concentra en Lima, el mercado más grande del Perú.
  - Una segunda razón que nos lleva a escoger Lima como piloto es que INDECOPI no tiene actualmente mucha capacidad para llegar a provincias por lo que la implementación del esquema fuera de Lima a corto plazo sería complicada.
  - Se ha limitado la propuesta solo a las ITSDC de detalle o multidisciplinarias para este piloto. En las visitas de campo, la mayor parte de las empresas que pasaron por una ITSDC de detalle mencionaban que el tiempo era un factor más importante que el costo; sin embargo, respuestas más heterogéneas se encontraron entre los empresarios que pasaron por una ITSDC básica. Por ello, se presume que el empresario que pasa por una ITSDC de detalle o multidisciplinaria estaría más dispuesto a pagar un precio mayor por un certificado de ITSDC.
  - Además, la selección de las ITSDC de detalle o multidisciplinaria tiene la ventaja que actualmente ya funciona como un requisito dentro del proceso de licencias de funcionamiento, lo que facilita efectuar el piloto en un esquema similar.
- Análisis de la propuesta

Cuadro 5-3. Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la Propuesta sobre acreditación de organismos de inspección

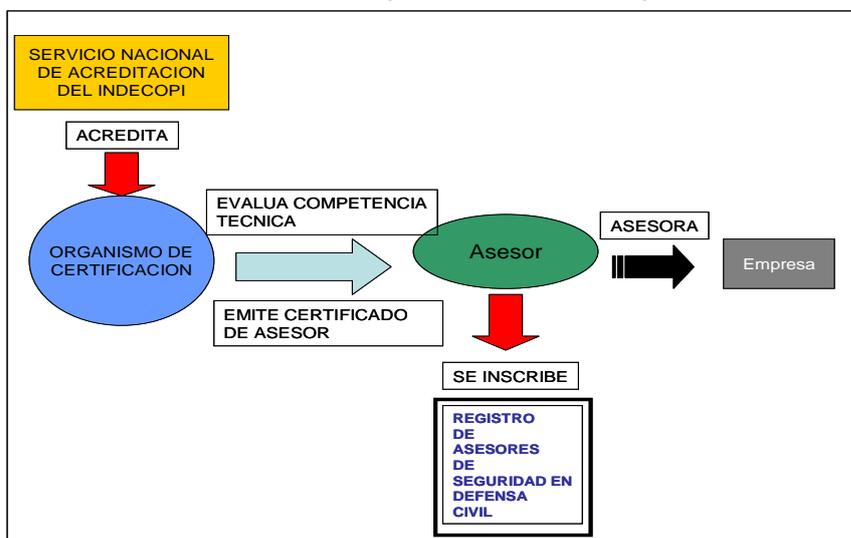
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mejora la calidad de la inspección de seguridad, al otorgar la acreditación solo a organismos que pasen por procedimientos rigurosos y garanticen la calidad de la inspección.</li> <li>• Se agilizan las inspecciones, agilizando también, la generación de empleo y el movimiento comercial (compra de insumos, ventas) y otras externalidades (transporte, etc.)</li> <li>• El Estado puede destinar más tiempo y recursos a la prevención y a las acciones de supervisión y monitoreo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tiempo de implementación de todo el esquema puede ser largo, en la medida que están involucrados varios actores. La ventaja es que con la experiencia previa de OSINERGMIN en esquemas similares de inspección, Indecopi ha avanzado bastante en sus procedimientos y procesos.</li> <li>• El costo del Certificado de ITSDC de detalle puede ser bastante más alto en el sector privado que en la Municipalidad.</li> <li>• El costo de supervisión de las empresas acreditadas es alto.</li> </ul>

Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>La creación del SINAGERD crea un espacio oportuno para repensar la estrategia que se quiere seguir con las ITSDC. En el marco de la estrategia amplia e integral de la gestión del riesgo de desastres, quizás las oficinas de defensa civil de los gobiernos regionales y locales deban cumplir un rol ejecutor más ligado a los desastres y migrar paulatinamente hacia un rol más supervisor y fiscalizador en lo que se refiere a las inspecciones técnicas para establecimientos comerciales. Se abre la oportunidad para un debate.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PCM le da mayor prioridad a otros temas, por lo que se tarda mucho la definición de los roles específicos de los actores del SINAGERD en las ITSDC. (Medida: Sería ideal que en el reglamento del SINAGERD – actualmente en elaboración- se efectúe dicha definición o al menos se fije un plazo para ello).</li> <li>Las empresas no están interesadas en acreditarse como inspectoras al no visualizar un potencial crecimiento de la demanda por ITSDC que lo justifique. (Medida: Crear mecanismos que incentiven a los inspectores técnicos a formar pequeñas empresas y a prepararse con anticipación para el proceso de acreditación).</li> </ul>

b) Implementación del Registro de Asesores de seguridad en defensa civil

- Actores involucrados:
  - SINAGERD: Elabora procedimientos para la acreditación de organismos de certificación para asesores de seguridad en defensa civil, en coordinación con INDECOPI y crea el Registro de organismos de certificación de asesores de seguridad en defensa civil
  - INDECOPI: Acredita a las empresas o personas para la certificación de asesores de seguridad en defensa civil.
  - Empresa o persona certificada como asesora: obtiene certificado de organismo de certificación, se inscribe en el Registro y está apta para brindar asesoría.
  - Gobierno local: Realiza la publicidad de este Registro de Asesores certificados.
- Proceso:

Gráfico 5-2. Implementación del Registro de Asesores de seguridad en defensa civil



Elaboración: Propia

- INDECOPI acredita al organismo de certificación de asesores en seguridad en defensa civil.
  - Con la acreditación, el organismo evalúa las competencias técnicas de asesores y emite los certificados de asesores.
  - Con dicho certificado, el asesor se inscribe en el Registro de Asesores de Seguridad en Defensa Civil
  - El asesor está apto para asesorar a cualquier empresa en seguridad en defensa civil
- Alcance:
    - En este caso, la propuesta es que este registro sea de alcance nacional. Hoy existen en todas las provincias, empresas o personas que ofrecen sus servicios como asesores pero los usuarios no tienen cómo saber sobre la calidad de dicha asesoría.
  - Análisis de la propuesta:

Cuadro 5-4. Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la certificación de asesores

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se brinda la posibilidad al usuario de contar con una lista selecta de las empresas que ofrecen servicios de asesoría de seguridad en defensa civil. Se crea un mercado de asesores acreditados.</li> <li>• Se mejora la calidad de las asesorías y orientación de seguridad en defensa civil.</li> <li>• El empresario comprende mejor cuál es el sentido de las medidas de seguridad que a veces se exigen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tiempo de implementación del esquema de acreditación de un organismo certificador, podría demorar. La ventaja es que OSINERGMIN ya viene trabajando con INDECOPI en un esquema similar para los instaladores de gas natural, por lo que el proceso de implementación de este mecanismo no sería tan complejo.</li> <li>• El costo de las asesorías puede ser alto.</li> </ul>
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este esquema puede ser aprovechado para certificar no solo asesoras en el ámbito de la seguridad ligada a los negocios, sino también para la estrategia más integral del SINAGERD de toda la gestión del riesgo de desastres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCM le da mayor prioridad a otros temas, por lo que se tarda mucho la definición de los roles específicos de los actores del SINAGERD en las ITSDC. (Medida: Sería ideal que en el reglamento del SINAGERD – actualmente en elaboración- se efectúe dicha definición o al menos se fije un plazo para ello).</li> <li>• Las empresas no están interesadas en acreditarse como inspectoras al no visualizar un potencial crecimiento de la demanda por iTSDC que lo justifique. (Medida: Crear mecanismos que incentiven a los inspectores técnicos a formar pequeñas empresas y a prepararse con anticipación para el proceso de acreditación).</li> </ul>

### ***Pasos para su implementación***

- i) Creación de mesa de trabajo sobre el tema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, liderada por PCM, y con la participación de CENEPRED, INDECI, Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción, Ministerio de Energía y Minas, MEF, Consejo Nacional de Competitividad, representantes de gobierno regional y local y otras entidades involucradas en el tema. El objetivo de la mesa de trabajo debería ser delimitar roles de los actores del SINAGERD en el tema de inspecciones y armar una agenda de trabajo a corto plazo.
- ii) Elaboración de agenda de trabajo con los actores involucrados en esta propuesta: PCM, INDECOPI, representantes de gobierno local y regional.
- iii) Elaboración de instrumentos para la acreditación:
  - a. Procedimiento para la acreditación de los organismos de inspección de seguridad en defensa civil
  - b. Procedimiento para la acreditación de los organismos de certificación de asesores de seguridad en defensa civil.
  - c. Procedimiento para la coexistencia de las empresas inspectoras acreditadas
- iv) Elaboración de mecanismo de supervisión de organismos de inspección y de asesores de seguridad en defensa civil. Establecimiento de infracciones, sanciones y gradualidad de sanciones.
- v) Reuniones de sensibilización para promover el interés de participantes entre colegios profesionales, y empresas o personas naturales especializadas en labores de inspección o asesoría.
- vi) Implementación del proceso de convocatoria, evaluación y acreditación de organismos de inspección
- vii) Implementación del proceso de convocatoria, evaluación y acreditación de organismos de certificación de asesores
- viii) Implementación de mecanismos de supervisión de organismos de inspección y de asesores de seguridad en defensa civil.

### **5.3 PROPUESTA C (LARGO PLAZO): TERCIALIZACIÓN TOTAL DE LAS INSPECCIONES TÉCNICAS DE SEGURIDAD EN DEFENSA CIVIL**

Esta propuesta implica una ampliación de la propuesta anterior de acreditación de empresas privadas inspectoras y certificación de asesores de seguridad en defensa civil. Los resultados del piloto contenido en la Propuesta B deben servir de base para enmendar los problemas en el diseño y en la implementación del esquema; así como para definir el ámbito de intervención.

#### ***Enfoque de la propuesta:***

En un esquema de tercerización de las inspecciones técnicas y de las asesorías de seguridad en defensa civil, el rol fundamental del Estado debe concentrarse en la implementación de un adecuado y eficiente sistema de información y supervisión que permita:

- Evaluar el desempeño de las inspectoras acreditadas
- Evaluar el desempeño de las asesoras certificadas
- Tomar acciones correctivas para mantener los Registros de inspectores acreditados y de asesores certificados con la óptima calidad
- Evaluar el efecto de las ITSDC en las condiciones de seguridad

### **Medidas específicas:**

- i) Evaluación de los resultados del piloto aplicado a Lima Metropolitana (ver Propuesta B), con la finalidad de evaluar el comportamiento de todos los actores bajo este esquema de inspecciones privadas, efectuar mejoras al diseño y a la implementación de los mecanismos de acreditación de inspectores y de certificación de asesores.
- ii) Implementación del nuevo diseño mejorado de ambos mecanismos de acreditación de organismos de inspección y certificación de organismos asesores de seguridad en defensa civil.
- iii) Mejora de los mecanismos de supervisión de las empresas inspectoras acreditadas y de las asesoras certificadas:
  - a. Sistema de comunicación eficaz
  - b. Visitas aleatorias de los gobiernos locales
  - c. Establecimiento de indicadores objetivos para evaluar desempeño
  - d. Renovación periódica de las acreditaciones y certificaciones
- iv) Revisión y mejora del sistema de infracciones y sanciones para los acreditados como para los certificados, balanceándolo con un mecanismo de incentivo al buen desempeño.
- v) Implementación de sistema integral de información a nivel descentralizado, para control de indicadores de proceso y resultados.
- vi) Área de Defensa Civil se financia del presupuesto central de la municipalidad

### **Análisis de la propuesta**

En la medida que el esquema de acreditación de empresas inspectoras y el proceso de certificación de asesoras ya fue desarrollado en la Propuesta B, ya no lo volveremos a desarrollar en esta propuesta. Sin embargo, aprovecharemos para efectuar un análisis global del sistema de inspecciones bajo el esquema privado, a modo de resumen de lo discutido.

Algunas preguntas nos ayudarán a enfocar el análisis y evaluar por qué sí sería conveniente en el largo plazo trasladar la labor de las inspecciones técnicas al sector privado.

- i) ¿Qué problemas no resuelve esta propuesta de participación del sector privado y que son de exclusiva competencia del Estado?
  - Definición de la estrategia del Estado frente a los temas de seguridad y desarrollo empresarial. La visión de cómo quiere balancear su rol vigilante de la seguridad y su rol promotor del crecimiento económico es algo que solo compete y puede resolver el propio Estado.
  - La delimitación de competencias entre los distintos actores involucrados en las ITSDC es también una tarea pendiente en el Estado.
  - La adecuación y revisión de los instrumentos vinculados a las ITSDC están también, sin duda, ligados a la visión y estrategia de lo que el Estado piensa que debe ser exigido antes de abrir un negocio.
  - La definición e implementación de mecanismos de rendición de cuentas.
  - La definición de un sistema integral de información y monitoreo de las inspecciones.
- ii) ¿Qué problemas sí resuelve la propuesta de participación privada que es difícil mejorar desde el estado?
  - Calidad: La principal ventaja de la incorporación privada en el esquema de inspecciones técnicas es la mejora de la calidad de las inspecciones y la calidad

de la asesoría, que viene respaldada por los procesos de acreditación y certificación de una entidad como INDECOPI.

Evidentemente la clave del funcionamiento de este tipo de mecanismos privados, está en la supervisión por parte del estado para que se mantenga esta calidad inicial de manera constante.

- Recursos humanos: En el Estado es difícil contar con cantidad y calidad de estos recursos. No hay recursos financieros para tener inspectores en planta y la inversión en capacitación cada vez es menor. La incorporación de inspectores “acreditados” por parte de INDECI si bien resolvía la cantidad, no resuelve el problema de la calidad.
- Agilidad: El Estado es bastante lento para procesar documentos, analizar, evaluar y tomar decisiones administrativas. El sector privado, por el contrario, suele ser más expeditivo y ejecutivo para la toma de decisiones.
- Recursos financieros: Al trasladar las funciones de inspección al sector privado, libera recursos para supervisar a un conjunto más reducido de empresas acreditadas.
- Implementación de un adecuado y eficiente mecanismo de monitoreo y supervisión al liberarse tiempo del Estado, antes encargado de las inspecciones una a una de cada empresa.

iii) ¿Cómo hacer la propuesta viable?

La heterogeneidad en el desarrollo de cada una de las localidades y en la capacidad de gestión y supervisión de los gobiernos subnacionales, advierte de la necesidad de hacer una implementación gradual de la propuesta.

La experiencia de OSINERGMIN, aunque reciente, es un ejemplo de cómo se puede ir trasladando funciones al sector privado, a la par que se va consolidando funciones de supervisión en el Estado.

De acuerdo a lo discutido anteriormente, se puede advertir que tres son los principales riesgos asociados a la propuesta:

- a. “No hay una oferta suficiente de empresas interesadas”: Hay varias razones que nos llevan a pensar que esto no sería necesariamente cierto.

En primer lugar, hay más de 2,700 inspectores actualmente “acreditados” por INDECI que vienen realizando labores de inspección técnica de seguridad de defensa civil, de los cuales aproximadamente la tercera parte están adscritos a Lima. En las conversaciones sostenidas con inspectores técnicos, muchos de ellos manifestaron estar dispuestos a asociarse y formar pequeñas empresas para acceder a una acreditación; en otros casos, los inspectores preferían acreditarse individualmente.

En un rápido sondeo sobre la oferta de “asesores de seguridad en defensa civil” (entre empresas y profesionales independientes) existente en Lima, se encontró que 14 de 20 asesores, manifestaron estar interesados en la posibilidad de una convocatoria a una acreditación.

Adicionalmente, de acuerdo a lo referido por INDECOPI, muchas de las empresas ligadas al rubro que ya se encuentran acreditadas, son las que normalmente tienen interés en acreditarse para expandir su mercado, dado que los procedimientos de acreditación ya les son sencillos y conocidos.

b. “Costos altos”.

Es difícil predecir qué tanto más altos podrían ser los costos de un Certificado de ITSDC de detalle y multidisciplinaria bajo el esquema privado que bajo el esquema público. Alrededor de S/1,000 es lo que un administrado termina pagando por el Certificado de ITSDC de detalle en una municipalidad promedio<sup>44</sup>. Mientras que, en un símil, un “asesor de seguridad” cobra actualmente en promedio entre S/1500 – S/4,000<sup>45</sup>.

La interacción entre la cantidad de empresas y personas interesadas en acceder al sistema de acreditación y el volumen de demanda por inspecciones será lo que finalmente nos muestre la brecha existente entre los costos del sector público y privado.

c. Tiempo que tomaría la implementación del proceso

La Gerencia de fiscalización de gas natural de OSINERGMIN manifiesta que ellos demoraron alrededor de dos años para implementar todo el esquema. Sin embargo, aclara que cuando recién empezaron, muchos de los procedimientos que hoy ya existen en INDECOPI aún no se habían desarrollado.

La mayor dificultad que tuvieron que enfrentar<sup>46</sup> está relacionada a la poca credibilidad que existió al inicio en su institución, dado que la implementación de un esquema de inspecciones con participación privada resultaba muy poco conocida y novedosa.

Otras dificultades en la implementación del esquema estuvieron referidas a algunas trabas relacionadas al sistema de contrataciones del estado que le impedía acelerar los avances.

En general, los riesgos normalmente asociados con la propuesta no son elementos que actualmente nos permitan descartar una propuesta con incorporación del sector privado. La experiencia de OSINERGMIN viene funcionando hasta el momento adecuadamente y es una base de retroalimentación importante para construir una solución para las inspecciones técnicas bajo la lógica privada.

La puesta en marcha de una propuesta gradual y escalonada en el tiempo es lo que haría viable esta propuesta.

A corto plazo, hay una agenda enorme y esencial por cumplir, pero que iría sentando las bases para el funcionamiento del esquema.

Una medida que ayudaría a preparar el camino para la incorporación del sector privado es lanzar por anticipado los procedimientos para la acreditación de organismos de inspección, pero con cronogramas de convocatorias cuyos plazos de inicio se den recién, por ejemplo, en seis meses. Esto ayudaría a que los agentes evalúen el esquema y se preparen con anticipación para los cambios. De acuerdo a las conversaciones sostenidas con INDECOPI<sup>47</sup>, esto podría ayudar a acelerar muchísimo el proceso dada las experiencias de implementación previas.

---

<sup>44</sup> Considerando dos inspecciones.

<sup>45</sup> En base a entrevistas a profundidad a empresarios y sondeo efectuado a 14 empresas o profesionales dedicados a asesorar en los temas de seguridad.

<sup>46</sup> Entrevista a profundidad a Julio Salvador, Gerente de Fiscalización de gas natural de OSINERGMIN, llevada a cabo el 23/02/2011.

<sup>47</sup> Entrevista a profundidad a Augusto Mello, Jefe del Servicio Nacional de Acreditación de INDECOPI.

A mediano plazo, la participación del sector privado en el esquema de las inspecciones recién se implementaría a través de un piloto, sin dejar de lado el rol de las municipalidades. Esta experiencia ayudará a resolver muchas interrogantes sobre el esquema que aún están pendientes y generará la agenda de tareas pendientes por desarrollar a futuro para su implementación total en el largo plazo.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 6.1 CONCLUSIONES

- i) Actualmente en el Perú existe un esquema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil (ITSDC) basado en la participación privada de inspectores independientes que son “acreditados” por INDECI. En la práctica, el esquema funciona como una subcontratación de mayor personal por cuanto los certificados los sigue emitiendo el Estado a través de los gobiernos locales y regionales, los honorarios de los inspectores son pagados directamente por el Estado y los inspectores se presentan ante los empresarios como parte del cuerpo de inspectores de INDECI.
- ii) Muchas de las ineficiencias encontradas en el funcionamiento del esquema de ITSDC no son atribuibles necesariamente al carácter privado o público de la emisión de los certificados de ITSDC sino a una serie de problemas en diversos ámbitos que el Estado tiene la ineludible responsabilidad de resolver y que están relacionados a:
  - a. La falta de una visión amplia y clara del Estado acerca de la seguridad en defensa civil en el contexto de la promoción del desarrollo de negocios, y de la aplicación de una estrategia comprehensiva que combine la difusión y orientación preventiva con las acciones de inspecciones.
  - b. La falta de una delimitación clara de competencias y roles entre cada uno de los actores involucrados en el esquema de las ITSDC, que se agudizó en el contexto de la descentralización de funciones de INDECI hacia los órganos ejecutores, y que ahora se profundiza ante la incertidumbre de la implementación del nuevo SINAGERD.
  - c. La generalidad, inconsistencia e inadecuación de los instrumentos existentes (Reglamentos, Manuales, guías) a las distintas realidades territoriales existentes en el país.
  - d. La falta de un mecanismo integral de monitoreo y seguimiento de los procesos y de los actores que le permita al Estado supervisar, corregir, planificar, implementar.
  - e. La inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y de un sistema estructurado de quejas, reclamos, apelaciones, sanciones.
- iii) Existen otros problemas en el esquema de las ITSDC más ligados a los procesos cuya solución podrían encontrarse más fácilmente en el ámbito privado:
  - f. Limitada orientación y calidad de la asesoría en el cumplimiento de las condiciones de seguridad, lo cual no solo dificulta y encarece el costo de cumplimiento sino que evita la comprensión del empresario sobre la relación entre los requerimientos exigidos, la seguridad y sus efectos en el negocio.
  - g. Limitada calidad de las inspecciones, agudizada por la ambigüedad de los instrumentos y la falta de una adecuada capacitación de los inspectores técnicos.
  - h. Lentitud para procesar, analizar, evaluar y tomar decisiones administrativas, en medio de procesos costosos y con muchos requisitos.
- iv) Frente al problema de seguridad e informalidad, el Estado no ha sabido cumplir un rol equilibrado de vigilante de la seguridad en las localidades y de promotor del desarrollo empresarial. Por su parte, el sector privado no se ha involucrado con la prevención para la seguridad y no percibe una relación tan clara entre inspecciones, seguridad y rentabilidad de su negocio.
- v) La enorme heterogeneidad entre las localidades del país en cuanto al nivel de movimiento comercial y potencialidad de crecimiento, así como entre los gobiernos regionales y gobiernos locales en cuanto a su nivel de organización y capacidades de gestión, nos llevan a presentar una propuesta de solución escalonada en el tiempo:

- Propuesta A (corto plazo): modificaciones en el marco actual del esquema de funcionamiento de las inspecciones técnicas, a cargo del Estado.
  - Propuesta B (mediano plazo): Coexistencia de un sistema de competencia en las inspecciones técnicas de detalle y multidisciplinaria entre el sector privado y el Estado. (Piloto en Lima Metropolitana).
  - Propuesta C (largo plazo): Sector privado a cargo de las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.
- vi) La propuesta A (corto plazo) propone reformas básicas para el funcionamiento del esquema actual:
- a) Transferir las competencias de las ITSDC de detalle y multidisciplinaria del gobierno regional al gobierno local, a fin de incorporar a todos los tipos de ITSDC dentro del proceso de licencias de funcionamiento, evitando la tramitación del certificado de ITSDC de detalle por separado.
  - b) Revisar y mejorar los instrumentos de las ITSDC que ayude a mejorar la predictibilidad de los resultados de las inspecciones y disminuya la discrecionalidad de los inspectores.
  - c) Fortalecer la calidad de las asesorías que permita a los usuarios un mejor entendimiento de las medidas de seguridad y le ayude a estar mejor preparados para las ITSDC.
  - d) Desarrollar las bases para un sistema de información y monitoreo
  - e) Desarrollar los mecanismos de rendición de cuentas.
- vii) La propuesta B (mediano plazo) busca fundamentalmente mejorar la calidad tanto de las inspecciones como de las asesorías en seguridad, proponiendo lo siguiente:
- a) Implementar un piloto en Lima Metropolitana: En esta propuesta, los organismos de inspección privados (empresas o personas) acreditados por INDECOPI efectúan las ITSDC de detalle y multidisciplinaria y otorgan certificados de inspección. Los usuarios pueden elegir libremente entre el Estado o los organismos privados acreditados para pasar por una ITSDC de detalle o multidisciplinaria.
  - b) Implementar el Registro de asesores de seguridad en defensa civil certificados. Estos asesores (empresas o personas) son certificados por un organismo acreditado por INDECOPI. Estarían a disposición de los usuarios, asegurándoles una buena calidad en la implementación de medidas de seguridad en su local.
- viii) La propuesta C (largo plazo) busca ampliar la implementación del esquema de participación de empresas de inspección acreditadas y de asesores certificados, en base a los resultados del piloto en Lima de la propuesta B,

En este esquema, el rol fundamental del Estado debe concentrarse en la implementación de un adecuado y eficiente sistema de información y supervisión que permita:

- Evaluar el desempeño de las inspectoras acreditadas
  - Evaluar el desempeño de las asesoras certificadas
  - Tomar acciones correctivas para mantener los Registros de inspectores acreditados y de asesores certificados con la óptima calidad
  - Evaluar el efecto de las ITSDC en las condiciones de seguridad
- ix) La viabilidad de la incorporación del sector privado en el esquema de inspecciones se sustenta en la gradualidad de la implementación del conjunto de medidas propuestas. En general, los riesgos normalmente asociados con un esquema privado, como la

posibilidad de que no existan empresas interesadas en acreditarse, probables altos costos de los certificados o la demora en la implementación del esquema, no son elementos que actualmente nos permitan a priori descartar una propuesta con incorporación del sector privado. La experiencia de OSINERGMIN viene funcionando hasta el momento adecuadamente y es una base de retroalimentación importante para construir una solución para las inspecciones técnicas bajo la lógica privada.

- x) Con la implementación de toda la propuesta gradual, se espera : a) Ampliar la cobertura de las inspecciones técnicas y de la asesoría en materia de seguridad en defensa civil a los usuarios, b) mejorar la calidad de las inspecciones técnicas y de la asesoría que reciben los usuarios, c) agilizar los tiempos de las inspecciones, al contar con instrumentos claros y reducirse las observaciones en el proceso, y d) mejorar el monitoreo del proceso de inspecciones y del desempeño de todos los actores, al focalizarse el tiempo del Estado en esta labor.
- xi) Un requisito esencial previo para la implementación de cualquier propuesta es que logre resolverse, dentro del esquema del nuevo Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, quién asumirá en la práctica la dación de los instrumentos técnicos (Reglamento, Manuales, etc.) que permitirá a los ejecutores efectuar las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.

## **6.2 RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS**

### **6.2.1 A corto plazo:**

- i) La creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y la reciente derogatoria del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) ha generado una gran incertidumbre respecto a cómo se tratarán las inspecciones técnicas de seguridad en Defensa Civil y el rol que tendrán cada uno de los actores del nuevo sistema en ellas.

Si bien la Ley del SINAGERD y su futuro Reglamento otorgan la responsabilidad de las regulaciones en materia de “gestión del riesgo del desastres” a cada uno de los sectores, existe la necesidad de aclarar quien será el encargado de elaborar:

- a. La estrategia transversal: ¿El Estado busca situarse más en un rol previsor y promotor o controlador? ¿se busca el cumplimiento gradual, empezando por las medidas mínimas de seguridad, en función a la localidad; o se busca el cumplimiento total de las medidas de seguridad en todos los lugares por igual? ¿qué involucra la seguridad en defensa civil?, ¿qué regulaciones sectoriales específicas forman parte de la seguridad en defensa civil y cuáles no?, ¿qué aspectos fiscaliza, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda y qué fiscalizan los gobiernos regionales y locales?, etc.
  - b. Los instrumentos técnicos estandarizados que los gobiernos regionales y locales deben utilizar: manuales, guías, formatos para efectuar inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.
- ii) La Ley del SINAGERD otorga a la PCM la facultad de imponer sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y amonestaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos y demolición. Debe efectuarse la aclaración en el Reglamento para evitar la confusión con la responsabilidad que tienen los gobiernos locales de imponer y ejecutar sanciones de acuerdo a su normatividad, suspendiendo y revocando certificados o clausurando locales.

### *Sobre las competencias*

- iii) Mientras se aclaran las competencias y se definen tareas en el SINAGERD respecto a las ITSDC, se requiere una etapa de transición que atenúe la incertidumbre. INDECI puede cumplir una labor de acompañamiento, asesoría y transferencias de capacidades tanto a los gobiernos regionales que han asumido recientemente la función de las ITSDC, como a los gobiernos locales.
- iv) Se debe fomentar una mayor coordinación entre los gobiernos locales y regionales para efectos de las ITSDC. Es importante que los funcionarios se vean como parte del mismo proceso de licencias de funcionamiento en donde el accionar de uno afecta al otro.
- v) Se debe identificar la información básica e implementar el intercambio de dicha información entre las entidades involucradas en el proceso de licencias y de ITSDC.
- vi) Se propone evaluar la transferencia de la competencia de las ITSDC de detalle y multidisciplinarias de los gobiernos regionales a los gobiernos locales.

### *Sobre los instrumentos:*

- vii) Se requiere compatibilizar la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento y el Reglamento de ITSDC, en cuanto a:
  - a. Establecimiento de plazos diferenciados por tipo de inspección.
  - b. Ordenamiento y sinceramiento de requisitos por tipo de inspección.
- viii) Se requiere la revisión del Reglamento de ITSDC, en cuanto:
  - a. Costos “máximos” diferenciados por tipos de municipalidad
  - b. Sanciones
  - c. Administración y distribución de los recursos
- ix) Se requiere delimitar el ámbito de las ITSDC a cargo de los gobiernos regionales y locales, aclarando las normas específicas que en materia de seguridad son necesarias e indispensables para iniciar la operación de una empresa. En ese sentido, resulta importantísimo realizar una revisión del Manual de Ejecución de las ITSDC, la elaboración de una matriz de riesgo para los negocios y la revisión de los tipos de inspección en función del nuevo marco del SINAGERD y la nueva estrategia que se defina para las inspecciones técnicas (Estado promotor/controlador, incorporación gradual/total a las normas).

Cuando dichos instrumentos ya estén listos, una buena manera de probarlos es haciendo que todos los gobiernos locales y regionales pasen por una ITSDC en todos los locales donde se atiende al público, utilizando dichos instrumentos.

- x) La elaboración de cartillas explicativas, guías virtuales y otros instrumentos sobre las condiciones de seguridad que deben cumplir los locales, basado en las observaciones más frecuentemente halladas, es imprescindible para que los administrados comprendan lo que requieren tener y sobretodo, entiendan las implicancias en su propia seguridad.

### *Sobre los procesos:*

- xi) Siendo la orientación uno de los procesos claves, en los gobiernos locales debe fomentarse la transferencia de conocimientos del área de Defensa Civil al área de licencias de funcionamiento de manera que la orientación sobre los requisitos, costos, plazos de las ITSDC ex – ante se brinden integralmente como parte del mismo proceso.

- xii) Durante el proceso de orientación tanto en el gobierno local como regional, debe darse un especial énfasis a aquellas observaciones más frecuentemente encontradas como las condiciones eléctricas.
- xiii) Se propone realizar un registro y empadronamiento de las empresas y personas que brindan asesoramiento de seguridad en Defensa Civil en cada localidad y empezar a brindarles charlas de actualización para la aclaración y homogenización de la interpretación de las medidas de seguridad exigidas.
- xiv) Elaboración de guías y materiales de difusión y capacitación en temas de seguridad, de fácil comprensión, para los usuarios. La idea es que no solo conozcan las medidas que deben implementar sino el objetivo que éstas persiguen.
- xv) Al menos en una etapa de transición, la experiencia del Gobierno Regional de Piura de establecer un equipo de revisores como filtro a los informes que realizan los inspectores parece interesante para homogenizar criterios e ir corrigiendo la discrecionalidad de los inspectores para interpretar las normas.
- xvi) La delegación de firma de los Certificados de ITSDC de detalle y multidisciplinaria a los Jefes de Defensa Civil de los gobiernos regionales resulta de sentido común para agilizar el proceso.

*Sobre los recursos humanos: Inspectores técnicos*

- xvii) La constancia de adscripción debiera eliminarse por cuanto no está siendo útil para efectos de control de desempeño de las ITSDC ni de los inspectores y además limita aún más el escaso número de inspectores disponibles en una localidad.
- xviii) Respecto a la calidad de los inspectores: a) Se requiere revisar el perfil de la labor del inspector técnico, b) Fortalecer la preparación y actualización de los conocimientos de los inspectores. El uso de la tecnología puede ayudar a masificar los procesos de capacitación y actualización mediante cursos virtuales de seguridad especializados, y c) Contar con un mecanismo que permita el seguimiento y la evaluación del desempeño de los inspectores, permitiendo la implementación de algún esquema de premios y también de depuración del padrón.

*Sobre los recursos financieros:*

- xix) La vinculación entre el costo de la ITSDC y el honorario del inspector técnico genera un incentivo pernicioso para que siempre existan observaciones. Es imprescindible regular los ingresos por ITSDC, su manejo administrativo y las condiciones del pago de los honorarios a los inspectores técnicos, de manera tal que se rompa el incentivo entre inspecciones, observaciones y pago. Una propuesta a evaluar es la fijación de la remuneración del inspector técnico en la municipalidad por caso con informe culminado y no por cada visita a los establecimientos.

*Sobre el proceso de monitoreo y evaluación y rendición de cuentas:*

- xx) Es imprescindible implementar un sistema de información y monitoreo que permita: hacer el seguimiento de las ITSDC en base a indicadores homogéneos de procesos y resultados, evaluar metas y el desempeño de los actores (áreas de defensa civil, inspectores sectores).
- xxi) Se requiere definir los mecanismos de rendición de cuentas que permitan generar confianza en el sistema y aumentar la capacidad de reclamo de los usuarios.

### **6.2.2 A mediano y largo plazo:**

De considerarse la posibilidad de incorporar la participación de empresas acreditadas en las inspecciones y la existencia de un Registro de empresas y personas naturales certificadas para brindar asesoría en seguridad en defensa civil, se requerirá :

- i) Modificar las normas de ITSDC y elaborar el cuerpo normativo que permita la participación de empresas o personas acreditadas para efectuar las ITSDC, en forma alterna o sustituta a la municipalidad.
- ii) Elaborar los procedimientos específicos para la acreditación y las actividades a desarrollar por los organismos de inspección acreditados en materia de seguridad en defensa civil.
- iii) Implementar el procedimiento para la acreditación de organismos de certificación de personal para asesores en Seguridad en Defensa Civil. Se puede evaluar algunas alternativas que aceleren el proceso de implementación: a) Indecopi delega mediante algún mecanismo legal (Convenio) la facultad de acreditar organismos de certificación para asesoría a INDECI o a quien designe el SINAGERD, o / y; b) Indecopi acredita a INDECI, a quien designe el SINAGERD o se promueve a los colegios profesionales ligados a la materia, como organismo certificador de personal para asesorar en materia de seguridad en Defensa Civil.
- iv) Implementar el Registro de Organismos de inspección técnica de seguridad en Defensa Civil acreditados y del Registro de Asesores de Seguridad en Defensa Civil Certificados.
- v) Reducir la cantidad de observaciones a las ITSDC, evaluando la posibilidad de un mecanismo cruzado en el que el costo de inspección adicional por una observación es compartido por la empresa inspeccionada y la empresa certificada asesora.
- vi) Delimitar claramente las obligaciones y niveles de responsabilidad de las empresas acreditadas para efectuar inspecciones, las acreditadas para certificar empresas asesoras y las empresas asesoras certificadas.
- vii) Implementar el mecanismo de supervisión de organismos de inspección y empresas certificadas de asesoría, que incluya: a) sistema de comunicación eficaz, b) visitas aleatorias de los gobiernos locales, c) renovación periódica de las acreditaciones y certificaciones.
- viii) Elaborar infracciones y sanciones para los organismos acreditados y certificados. Algunas infracciones a considerar: a) Coludirse con los administrados bajo cualquier circunstancia que genere beneficios o derechos a éstos, no conformes a las normas establecidas; b) realizar acciones de inspección en temas para los cuales no fue designado; c) aceptar de los administrados o sus representantes cualquier donación, atención, agasajo, obsequio por el ejercicio de sus funciones; d) intimidar de alguna manera a quien desee plantear una queja administrativa o contradecir sus decisiones.  
  
Se debe establecer la gradualidad de las sanciones, desde amonestaciones hasta la inhabilitación.
- viii) Creación de mecanismo de incentivo al buen desempeño para las empresas acreditadas para inspección y las empresas certificadas para asesorar.
- ix) Sería muy provechoso el conocimiento in situ de la experiencia brasileña para conocer de cerca los problemas que han enfrentado y las medidas y prácticas que les han funcionado, con el objetivo de enriquecer la elaboración de todo el ordenamiento normativo de la propuesta de las inspecciones con la participación del sector privado.

### 6.3 PRÓXIMOS PASOS

- i) Creación de mesa de trabajo sobre el tema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, liderada por PCM, y con la participación de CENEPRED, INDECI, Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción, Ministerio de Energía y Minas, MEF, Consejo Nacional de Competitividad, representantes de gobierno regional y local y otras entidades involucradas en el tema. El objetivo de la mesa de trabajo debería ser delimitar roles de los actores del SINAGERD en el tema de inspecciones y armar una agenda de trabajo a corto plazo.
- ii) Elaboración de agenda de trabajo del SINAGERD para el caso de las ITSDC, con asignación de responsabilidades y plazos. Las propuestas y recomendaciones específicas aquí sugeridas podrían servir de base para esa agenda de trabajo inicial.
- iii) Distribución de tareas en comisiones de trabajo por temas: Reglamento de ITSDC, Sistema de Monitoreo, Sistema de Rendición de Cuentas, evaluación de transferencia de competencias de las ITSDC de detalle o multidisciplinaria del gobierno regional al gobierno local, etc.
- iv) Sensibilización y comunicación de la estrategia, procedimientos, acciones en materia de seguridad en defensa civil a los órganos involucrados, en particular, a los órganos ejecutantes.
- v) Elaboración de normas y mecanismos de implementación.

## **ANEXO A1: Aspectos metodológicos en el recojo y análisis de la información**

El recojo de la información y análisis de la problemática se basó tanto en la normatividad legal existente sobre la materia, en la data estadística encontrada, en los informes previos, así como en las entrevistas a profundidad y las visitas de campo.

La normativa legal encontrada relacionada a las inspecciones técnicas de defensa civil es abundante aunque no siempre consistente. La Ley que crea el SINADECI ha sido recientemente derogada y en su lugar, la ley que crea el SINAGERD establece un nuevo marco de actuación cuyo detalle aún está por definirse.

Se recogió la data secundaria existente relacionada a: i) las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (ITSDC) de detalle de INDECI, de algunos gobiernos regionales, así como las autodeclaradas a RENAMU; ii) las ITSDC básicas autodeclaradas tanto a RENAMU como al Programa de Modernización Municipal del MEF; iii) Data sobre daños que procesa INDECI a través de su SINPAD. En la medida que no hay un sistema central de recolección y procesamiento de información periódico, la data nos sirve como referencia para ilustrar la problemática mas no como medida absoluta de ésta; iv) Data de evaluaciones realizadas por INDECOPI, así como ranking municipales de organismos de cooperaciones (IFC-Banco Mundial y USAID) y organismos no gubernamentales (Ciudadanos al Día).

Se revisaron algunos informes previos existentes relacionados a las inspecciones técnicas y a INDECI, así como experiencias internacionales como internacionales. A pesar que, en general, no ha habido mucho análisis previo detallado sobre las ITSDC, alguno de los informes revisados para el Perú dan cuenta de parte de los procesos y de la lógica presupuestal de INDECI como ente rector y conductor del SINADECI. Adicionalmente, existe abundante información de las asistencias técnicas en el Perú para simplificar procesos de licencias de funcionamiento en municipalidades, pero el tema de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil básica es recogido como un elemento más de la problemática del proceso de licencias de funcionamiento particular de una municipalidad y no como parte de todo el SINADECI.

La información obtenida en las entrevistas en profundidad ayudó a obtener otros contactos, contrastar opiniones y analizar en más detalle la problemática, sobretudo en las visitas realizadas a las regiones.

Al respecto, la selección de las regiones a visitar se realizó en base a los criterios de: i) número de licencias de funcionamiento, ii) número de empresas, y iii) número de inspecciones de detalle. En coordinación con INDECI y el Proyecto USAID Facilitando Comercio, se seleccionó a Arequipa y Piura como destinos de las visitas de campo. Asimismo, se visitó la región de La Libertad y Tacna para recoger información alternativa.

El cuadro A-1 muestra las variables que guiaron la selección de las ciudades. Sin embargo, nos es útil también para rescatar algunas observaciones que han aportado al análisis. En primer lugar, si miramos el ranking final que promedia el volumen comercial, el nivel de formalidad municipal y las ITSDC de detalle (locales mayores a 500 m<sup>2</sup>), vemos que existe una brecha enorme entre Lima (primera en el ranking) y Arequipa (segunda en el ranking). Tener en cuenta esta disparidad entre Lima y el “resto” es importante para entender no solo la heterogeneidad de la problemática, sino sobretudo para las propuestas de dónde y cuándo aplicar las alternativas de salida posibles. En segundo lugar, se observa que Piura es la segunda región con mayores ITSDC de detalle, sin embargo, posee un volumen de licencias de funcionamiento que la ubica en la séptima posición en este rubro entre todas las regiones. Ello puede estar indicando el crecimiento de una mayor proporción de medianos y grandes negocios en Piura y/o una creciente informalidad municipal en los pequeños negocios. En tercer lugar, La Libertad resulta también un lugar

interesante pues aún cuando se sitúa en tercer lugar del ranking en el número de empresas registradas después de Lima y Arequipa, ello no guarda relación con las pocas autorizaciones tanto de licencia de funcionamiento como de las ITSDC de detalle que realizan.

Cuadro A-1 Selección de regiones para las visitas de campo

Departamento	Número licencias de funcionamiento 1/	Número de empresas 2/	Número de inspecciones de detalle 3/	Índice licencias de funcionamiento	Índice número de empresas	Índice inspecciones técnicas detalle	Índice final
1 LIMA 4/	45,817	370,390	3428	44.28	40.51	69.92	154.70
2 AREQUIPA	8,984	60,900	127	8.68	6.66	2.59	17.93
3 PIURA	2,818	43,132	371	2.72	4.72	7.57	15.01
4 CUSCO	7,845	34,319	106	7.58	3.75	2.16	13.50
5 JUNIN	5,627	48,033	23	5.44	5.25	0.47	11.16
6 LA LIBERTAD	2,214	54,500	80	2.14	5.96	1.63	9.73
7 LAMBAYEQUE	2,709	34,381	160	2.62	3.76	3.26	9.64
8 ANCASH	4,864	33,227	40	4.70	3.63	0.82	9.15
9 PUNO	2,372	37,663	43	2.29	4.12	0.88	7.29
10 ICA	1,503	23,686	127	1.45	2.59	2.59	6.63
11 CAJAMARCA	1,925	25,154	66	1.86	2.75	1.35	5.96
12 SAN MARTIN	3,415	20,248	13	3.30	2.21	0.27	5.78
13 LORETO	2,378	17,446	50	2.30	1.91	1.02	5.23
14 AYACUCHO	2,283	15,104	47	2.21	1.65	0.96	4.82
15 HUANUCO	2,057	15,845	32	1.99	1.73	0.65	4.37
16 TACNA	876	16,181	25	0.85	1.77	0.51	3.13
17 UCAYALI	712	11,689	47	0.69	1.28	0.96	2.93
18 APURIMAC	1,015	10,220	9	0.98	1.12	0.18	2.28
19 MOQUEGUA	1,007	6,757	26	0.97	0.74	0.53	2.24
20 PASCO	1,140	7,969	8	1.10	0.87	0.16	2.14
21 AMAZONAS	577	8,482	20	0.56	0.93	0.41	1.89
22 TUMBES	288	7,927	26	0.28	0.87	0.53	1.68
23 HUANCAMELICA	770	6,141	4	0.74	0.67	0.08	1.50
24 MADRE DE DIOS	283	4,983	25	0.27	0.54	0.51	1.33

1/ RENAMU 2009 103,479

2/ IV Censo Nacional Económico, 2008

3/ INDECI

4/ Incluye Callao

Elaboración: Propia

A continuación se presenta una lista de las entrevistas a profundidad realizadas, tanto a funcionarios públicos, expertos, y empresarios. Cabe señalar que en Piura, Trujillo y Arequipa se aprovechó también para recoger la experiencia de las áreas de Defensa Civil de algunas Municipalidades Distritales, como la Municipalidad Distrital de Castilla (Piura), la Municipalidad Distrital de El Porvenir (Trujillo) y la Municipalidad Distrital de Sachaca (Arequipa). Asimismo, se tuvo la oportunidad de recoger la experiencia del área de licencias de funcionamiento de la Municipalidad Provincial de Tacna.

## Lista de entrevistas a profundidad

Nº	Sector Público	Entrevistado	Fecha	Tema tratado
1	Ministerio de Economía y Finanzas	Zoila Navarro, Asesora del Vice Ministro de Hacienda	04/01/2011	Proyecto de Ley sobre Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, contactos, documentos de discusión
2	Consejo Nacional de Competitividad	Ana Teresa Martínez, funcionaria del Consejo Nacional de Competitividad	12/01/2011	Proyecto de consultoría sobre inspecciones técnicas y matriz de riesgo, estrategia CNC, apreciación del esquema de terciarización.
3	Presidencia del Consejo de Ministros	Luis Malpartida Simplificación administrativa de la SGP	23/12/2010	Monitoreos realizados sobre simplificación administrativa, actividades relacionadas a ITSDC, estrategia de simplificación administrativa de PCM, opinión sobre esquema de terciarización
4	Indecopi - Oficina Nacional de Normalización	Augusto Mello, Jefe de la Oficina Nacional de Normalización	02/02/2011	Esquema de normalización y acreditación en el caso de inspecciones técnicas. El caso de OSINERGMIN
5	INDECI	Rodrigo Calderón, Jefe de la Unidad de Inspecciones Técnicas de Seguridad	21/12/2010, 28/01/2010, 21/02/2011	Expectativas de INDECI, Visión del proyecto. Selección de municipios a visitar. Organización de INDECI, Direcciones Regionales, rol sector privado, recursos humanos y financieros, M&E, Ley SINAGERD.
6	Dirección Regional de INDECI de Trujillo	Eduardo Fiestas, Director Regional	03/02/2010	Funcionamiento actual de la Dirección, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización.
7	Dirección Regional de INDECI NORTE	Carlos Balarezo, Director regional Piura-Norte	11/02/2011	Funcionamiento actual de la Dirección, coordinación con otros actores, opinión del esquema de
8	Dirección Regional de INDECI NORTE	Manuel Machado, Inspector Técnico Supervisor Región Norte	11/02/2011	Funcionamiento actual de la Dirección, coordinación con otros actores, contactos, opinión del esquema de terciarización.
9	Dirección Regional de INDECI SUR	José Hilaes, Dirección Regional Arequipa-SUR	12/02/2011, 02/03/2011	Funcionamiento actual de la Dirección, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización.
10	OSINERGMIN	Julio Salvador, Gerente de Fiscalización de Gas Natural	23/02/2011	Funcionamiento de la fiscalización a través del sector privado, beneficios, problemas
11	OSINERGMIN	Erick García, Especialista de la gerencia de Fiscalización de	17/02/2011	Funcionamiento de la fiscalización de hidrocarburos, problemas
12	OSINERGMIN	Iván Ferrando, Jefe de Asesoría Jurídica de la Gerencia de Fiscalización Minera	23/02/2011	Funcionamiento de la fiscalización minera, contactos
13	Gobierno Regional de La Libertad	Ricardo Lazo, Jefe de Defensa Civil del Gobierno Regional, Secretario Técnico Comité Regional	03/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en el Gobierno regional, coordinación con otros actores, data básica, opinión del esquema de terciarización
14	Gobierno Regional de Piura	Victor Lanban, Secretario Técnico y Sub gerente de Defensa Civil del Gobierno Regional	11/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en el Gobierno regional, coordinación con otros actores, data básica, opinión del esquema de terciarización
15	Gobierno Regional de Piura	Ruth Pinelo, Inspector técnico revisor	11/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en el Gobierno regional, rol de revisores, coordinación con otros actores, data básica, opinión del esquema de terciarización
16	Gobierno Regional de Piura	Ruben Rujgel, Inspector Técnico revisor	11/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en el Gobierno regional, rol de revisores, coordinación con otros actores, data básica, opinión del esquema de terciarización
17	Municipalidad Provincial de Trujillo	César Florez, Jefe de Defensa Civil	03/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
18	Municipalidad Distrital de El Porvenir	Oscar Castillo, Jefe de Defensa Civil	03/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
19	Municipalidad Provincial de Piura	Eddy Alberca Rios, Inspector Técnico	11/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
20	Municipalidad Provincial de Arequipa	Juan Carlos Pinto Málaga, Jefe saliente de Defensa Civil	02/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización

Nº	Sector Público	Entrevistado	Fecha	Tema tratado
17	Municipalidad Provincial de Trujillo	César Florez, Jefe de Defensa Civil	03/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
18	Municipalidad Distrital de El Porvenir	Oscar Castillo, Jefe de Defensa Civil	03/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
19	Municipalidad Provincial de Piura	Eddy Alberca Rios, Inspector Técnico	11/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
20	Municipalidad Provincial de Arequipa	Juan Carlos Pinto Málaga, Jefe saliente de Defensa Civil	02/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
21	Municipalidad Provincial de Lima	Edith Lau, Sug Gerente de Comercialización y Desarrollo	11/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
22	Municipalidad Provincial de Lima	María Teresa Portal, Jefe de Licencias de Funcionamiento	11/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
23	Municipalidad Provincial de Lima	Martín Moreno, Asesor de la Gerencia de Comercialización y Desarrollo	11/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
24	Municipalidad Provincial de Lima	Luis Müller, Jefe de Defensa Civil	17/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
25	Municipalidad Provincial de Lima	Teresa Bazalar, Area de Prevención en Defensa Civil	17/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
26	Municipalidad Provincial de Lima	Carmen Morales, Inspector Técnico	17/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
27	Municipalidad Provincial de Tacna	Carlos Linares, Gerente de Desarrollo Urbano	15/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
28	Municipalidad Provincial de Tacna	Mercedes Simauchi, encargada de licencias de funcionamiento y edificación	15/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
29	Municipalidad Provincial de Lima	Ing. Chávez, Inspector Técnico	18/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
30	Municipalidad Distrital de Castilla	Carlos Silva, Jefe de Defensa Civil	11/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
31	Municipalidad Distrital de Castilla	Miguel Vilela, Inspector Técnico	11/02/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
32	Municipalidad Distrital de Sachaca (Arequipa)	Lourdes Rosas, Jefe de Defensa Civil	03/03/2011	Funcionamiento de las ITSDC en Municipalidad, coordinación con otros actores, opinión del esquema de terciarización
Nº	Cooperaciones Técnicas	Entrevistado	Fecha	Tema tratado
31	BID	Axel Radics, especialista Perú	05/01/2011	Proyectos en el BID, experiencias previas, opinión de participación privados
32	BID	Gustavo Perochena, especialista en gestión de riesgo	13/01/2011	Enfoque y proyectos del BID relacionados a la gestión del riesgo, opinión del esquema de terciarización
33	BID – PAMDE (Programa de Modernización y	Elizabeth Prado, Coordinadora de Simplificación Administrativa	22/11/2010	Proyectos relacionados a ITSDC, opinión sobre esquema de terciarización, informes previos
34	IFC-Banco Mundial	Alvaro Quijandría	13/01/2011	Proyectos del IFC, experiencias de otros países relacionados al ITSDC, opinión del esquema de terciarización
35	CAF	Guillermo Díaz, Economista país	22/12/2010	Proyectos y experiencia de CAF relacionados a ITSDC, experiencias previas
36	GIZ	Alberto Aquino, Especialista en gestión de riesgos de desastres	10/03/2011	Proyectos relacionados a ITSDC, opinión sobre esquema de terciarización, informes previos
Especialistas	Entrevistado	Fecha	Tema tratado	
37	Independiente	Luis Gayoso, ex gerente de Desarrollo Empresarial de la Municipalidad Metropolitana de Lima	04/01/2011	Experiencia previa de terciarización de las inspecciones técnicas en la Municipalidad Metropolitana de Lima, opinión esquema terciarización
38	Consultor Independiente	Sara Arobes, especialista Simplificaión administrativa	06/01/2011	Apreciación sobre problemática de inspecciones técnicas de seguridad en licencias de funcionamiento
39	Fahsbender Consulting	Juan Carlos Fahsbender	06/01/2011	Experiencias en licencias de funcionamiento, apreciación sobre rol y función de inspecciones técnicas de seguridad en INDECI y gobiernos locales.
40	Consultor Independiente	Juan José Martínez	06/01/2011	Consultoría sobre licencias de funcionamiento, apreciación sobre rol y función de inspecciones técnicas de seguridad en INDECI y gobiernos locales.

Nº	Sector Público	Entrevistado	Fecha	Tema tratado
41	Universidad Católica Sedes Sapientiae	William Muñoz, experto en simplificación administrativa	07/01/2011	Monitoreos a municipalidades, problemática inspecciones, apreciación sobre rol y función de inspecciones técnicas de seguridad en INDECI y gobiernos locales.
42	Estudio Echeopar	Jorge Danós, experto Derecho administrativo	10/01/2011	Apreciación sobre el nuevo esquema y participación de las certificadoras, experiencias previas.
43	Estudio Rubio	Milagros Maraví, experta en Derecho Administrativo	13/01/2011	Apreciación sobre el nuevo esquema y participación de las certificadoras, distribución de responsabilidades.
44	Consultor Independiente	Nancy Arroyo	13/01/2011	Consultoría previa sobre mapeo de inspecciones técnicas para el IFC, hallazgos, opinión sobre el esquema de terciarización
45	Consultor Independiente	César Uyeyama, experto en Derecho Administrativo	18/01/2011	Normatividad relacionada a ITSDC, opinión del esquema de terciarización
46	Consultor Independiente	Mario Sandoval, ex jefe de la Oficina de acreditación y normalización de INDECOPI	28/01/2011	Esquema de terciarización dentro del esquema de INDECOPI, contactos
47	INICAM	Mirko Peraltilla	25/02/2011	Apreciación sobre esquema de terciarización
48	Experto en gestión de riesgos	Rolando Duran, experto en Gestión de Riesgos de Desastres, encargado de la elaboración del reglamento de la Ley que crea el SINAGERD	22/02/2011, 07/04/2011	Ley de Gestión de Riesgos de desastres, perspectivas de la elaboración del Reglamento, rol de INDECI
49	Experto en gestión de riesgos	Oscar Abril, experto en Gestión de Riesgos de Desastres, encargado de la elaboración del reglamento de la Ley que crea el SINAGERD	07/04/2011	Reglamento del SINAGERD
50	Inspector Técnico Independiente, Arequipa	Juana Vasquez, Inspector técnico	12/02/2011	Proceso de inspecciones técnicas en Arequipa, problemas en normativa, ejecución, relaciones entre
	Sector empresarial	Entrevistado	Fecha	Tema tratado
51	Cámara de Comercio de Trujillo	Emilio Romá, Gerente Adjunto	03/02/2011	Rol de la Cámara en la asesoría de licencias de funcionamiento e inspecciones técnicas, quejas y denuncias de empresarios, contacto con empresarios
52	Cámara de Comercio de Piura	Luis Carrasco	10/02/2011	Rol de la Cámara en la asesoría de licencias de funcionamiento e inspecciones técnicas, quejas y denuncias de empresarios, lista de empresarios
53	SAGA Falabella, Trujillo	Andrea de la Galla, Jefe de Tienda	04/02/2011	Experiencia con la tramitación de ITSDC detalle, otras inspecciones, opinión de partición del sector
54	JOSYMAR SAC, empresa exportadora de espárrago (Trujillo)	Jefe de Producción	04/02/2011	Experiencia con la tramitación de ITSDC detalle, otras inspecciones, opinión de partición del sector privado
55	Empresa textil, Norte	Humberto Florez, Gerente	03/02/2011	Experiencia con la tramitación de ITSDC detalle, opinión de partición del sector privado
56	Empresa de Computación y venta de ferretería, (Piura)	Empresario anónimo	10/02/2011	Experiencia con la tramitación de ITSDC detalle, opinión de partición del sector privado
57	Mall Aventura Plaza de Arequipa	Roxana Valdivia, Estudio Urviola Abogados, Asesores del Mall	03/03/2011	Experiencia con la tramitación de ITSDC detalle, opinión de partición del sector privado
58	Picón & Asociados	Jorge Gonzalez, Representante	04/03/2011	Experiencia con la tramitación de ITSDC detalle, opinión de partición del sector privado