

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Mejora Regulatoria para un Ambiente de Negocios Competitivo en Costa Rica
▪ Número de CT:	CR-T1245
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Posadas, Arnaldo Enrique (IFD/ICS) Líder del Equipo; Farias, Pedro (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Elizondo Chinchilla, Maria Magdalena (CID/CCR); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Olivares Resendiz, Eliezer Abisai (IFD/ICS); Reyes, Javier Ramiro (IFD/ICS); Ruiz Mora, David Jose (CID/CCR)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	29 Jul 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank Arnaldo Posadas, Especialista en Modernización del Estado de la División de Innovación de Servicios al Ciudadano (ICS/CCR).
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$165,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de diciembre de 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	S
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivo.** El objetivo del proyecto es contribuir a un ambiente de negocios más competitivo, a través de la construcción de capacidad institucional para la política regulatoria. Los objetivos específicos son: (i) la consolidación de la adopción de buenas prácticas regulatorias; y (ii) la promoción de mejores regulaciones en sectores de alto impacto para la economía del país.
- 2.2 El problema general que esta Cooperación Técnica (CT) busca afrontar es la limitada capacidad institucional para el manejo tanto del *stock* regulatorio como del flujo de nuevas regulaciones, lo cual afecta el ambiente de negocios y la productividad nacional. Las principales causas del problema están relacionadas con: (i) la insuficiente aplicación de buenas prácticas regulatorias por parte del ente rector; y (ii) las inadecuadas regulaciones sobre áreas claves para la actividad económica.

- 2.3 **Justificación.** Las causas de los problemas se evidencian por: (i) el bajo grado de adopción de las herramientas de mejora regulatoria por las entidades del Gobierno de Costa Rica; y (ii) regulaciones inadecuadas y excesivas que inciden sobre la actividad económica.
- 2.4 La regulación es uno de los instrumentos de política pública esenciales para lograr un ambiente de negocios inclusivo que produzca innovación, y estimule la competitividad y el crecimiento económico. Sin embargo, excesos regulatorios pueden tener efectos significativos sobre la economía. Costa Rica ocupa el lugar 124 de 141 en el Subindicador de Carga de la Regulación Gubernamental del Índice de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial y el lugar 56 en el índice de participación electrónica.
- 2.5 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>1</sup> identifica como áreas que merecen atención a: la falta de un enfoque de conjunto-de-gobierno en la política regulatoria; la ausencia de seguimiento y evaluación de resultados de las regulaciones aprobadas; débiles capacidades institucionales y de personal; falta de consultas públicas sistemáticas, sobre todo en las instituciones descentralizadas; y limitaciones en la coordinación con niveles inferiores de gobierno, lo que dificulta la simplificación de trámites (como los requeridos para la apertura de nuevos negocios).
- 2.6 Una reciente encuesta (OCDE-BID) ubica a Costa Rica con un puntaje superior al promedio de América Latina en los indicadores de política regulatoria y gobernanza (IREG, 2019). El reporte resultante recomienda la institucionalización de la política regulatoria en el país, pues ella está aún muy vinculada a estrategias temporales de simplificación administrativa. Por otra parte, si bien se implementa un Análisis de Impacto Regulatorio, este aún se limita a reglamentos que establecen procesos administrativos, por lo que debe ampliarse a todas las regulaciones subordinadas. Lo mismo sucede con la evaluación ex post de las regulaciones, que aún no se lleva a cabo de forma sistemática en el país.
- 2.7 Por otro lado, en el indicador de Regulación del Mercado de Productos desarrollado por la OCDE para tener una medida cuantitativa de como cada país promueve o inhibe la competencia económica, Costa Rica obtiene una puntuación en la más reciente versión (2018) de 2,46 (el indicador va de 0 a 6, de menor a mayor regulación), el cual es mayor al promedio de la OCDE (1,38) y al promedio de América Latina (2,10). Más aún, si sólo se toma el componente de “Simplificación y Evaluación de las Regulaciones”, Costa Rica tiene un puntaje de 2,70, mayor al de países de la región como Chile (2,22), México (1,37) o Argentina (2,58). Según, el propio indicador este desempeño se explica por una alta complejidad de sus procesos regulatorios y la baja interacción con grupos de interés.
- 2.8 De esta manera, a pesar de avances mencionados más adelante, el país enfrenta retos en cuanto a la consolidación institucional de una política regulatoria a largo plazo y al uso de herramientas regulatorias de apoyo en sus procesos decisorios. El carácter novedoso de muchos de estos temas y la presión por respuestas oportunas por parte de los reguladores y órganos de coordinación gubernamental plantean la necesidad de desarrollar nuevas capacidades institucionales en el sector público costarricense para la gestión regulatoria, tal como ha recomendado la OCDE.

---

<sup>1</sup> OECD (2020b). “Regulatory Policy in Costa Rica”.

- 2.9 El Gobierno de Costa Rica ha reconocido estas necesidades y ha implementado acciones puntuales para mejorar la calidad regulatoria del país. Estas acciones son dirigidas a través del ente rector, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y entre ellas se puede mencionar: (i) la adopción de la Ley 8.220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos; (ii) la implementación de herramientas específicas de gestión regulatoria como la evaluación del impacto regulatorio de los procedimientos administrativos; (iii) la adopción de buenas prácticas de evaluación de impacto regulatorio, como la utilización de una plataforma digital (Sistema de Control Previo); y (iv) la elaboración de planes de mejora regulatoria anuales y la realización de consultas públicas sobre regulaciones.
- 2.10 Estos esfuerzos han sido recientemente complementados con la suscripción de una Alianza Público-Privada con la Asociación Horizonte Positivo, conocida como proyecto Costa Rica Fluye. Este proyecto busca revisar regulaciones asociadas a instituciones públicas de relevancia nacional con el fin de eliminar o simplificar trámites y regulaciones innecesarias. La iniciativa fue declarada de interés público por el presidente de la Nación en el contexto de los esfuerzos gubernamentales para reactivar económicamente al país en el contexto de la pandemia.
- 2.11 Hasta el momento se ha aplicado la metodología en ocho instituciones<sup>2</sup> de un total de 25, pretendiéndose dar continuidad a dicho proyecto, para aplicar la metodología en tres instituciones más: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ministerio de Hacienda (MH) (área de ingresos) y la Municipalidad de Tibás. La CCSS prácticamente sirve a la mayoría de la población adulta costarricense, sin embargo, de los 78 trámites que en la actualidad administra solamente 14 pueden ser iniciados y finalizados en línea, el resto de estos requiere la presencia física de los solicitantes en una de sus dependencias. De igual manera el MH ha implementado varias plataformas de trámites virtuales. A la fecha cuenta con 10 diferentes herramientas electrónicas, con diferente lógica una de la otra y sin procesos comunes de identificación, pago e interoperabilidad. Claramente estas instituciones y su desempeño son importantes para la economía nacional y una mejora en sus trámites impactaría en gran parte de la población.
- 2.12 Costa Rica Fluye aplica criterios para la selección de cada regulación y trámites relacionados a reformar, los cuales incluyen la demanda de los regulados, la cantidad de trámites asociados, los requerimientos de información relacionados con cada regulación -costeo por conteo-, los riesgos de incumplimiento de la regulación, el interés del sector privado en la mejora de dichas regulaciones y las prioridades de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. En el contexto del proceso anteriormente descrito, la Caja Costarricense de Seguro Social identificó como de alto impacto a dos grupos de regulaciones (uno relacionado con los arreglos de pago que deben hacer los patronos con la institución por deudas contraídas y otro relacionado con el Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte).

---

<sup>2</sup> Estas entidades incluyen al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, el Instituto Costarricense de Turismo, la Municipalidad de Cartago, el Ministerio de Gobernación (Dirección de Migración y Extranjería), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Municipalidad de Belén. Avances logrados con estas entidades incluyen la emisión de reglamentos que han resultado en reducción de plazos para la conclusión de trámites, eliminación de pasos innecesarios, el desarrollo de módulos de información para usuarios, entre otros. Un cuadro descriptivo de los avances en las distintas entidades se puede encontrar en los anexos de este documento.

- 2.13 En el segundo caso, el MH ha determinado que las regulaciones que tienen más impacto son las relacionadas con el tema del pago o la exoneración de tributos. Por ello, se ha seleccionado a las regulaciones y trámites vinculados con temas de exportación o importación (Aduanas), exoneraciones (Dirección General de Hacienda) e inscripción de nuevos contribuyentes (Dirección General de Tributación).
- 2.14 Por otra parte, el Municipio de Tibás, no cuenta con ningún trámite en línea, su sitio *web* solamente provee de información de los diferentes trámites que el municipio ofrece presencialmente entre ellos algunos de mucha importancia para desarrollo local: licencias constructivas, licencia de patentes municipales, usos de suelo, catastro municipal y pagos de tributos. Tibás se encuentra catalogado como un municipio de tamaño medio, es por eso que lo coloca como un excelente laboratorio para la implementación de herramientas de simplificación y con potencial de replicabilidad.
- 2.15 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al facilitar la identificación de los efectos distributivos de las regulaciones; (ii) Productividad e Innovación, al contribuir a un mejor análisis de los costos de cumplimiento generados por las regulaciones y de los modelos de negocios que incorporan tecnologías emergentes; e (iii) Integración Económica, al apoyar la capacidad de negociación y el cumplimiento de compromisos regulatorios asumidos en el marco de acuerdos internacionales. El programa también se alinea con el área transversal de “Capacidad institucional y Estado de Derecho”, al contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica y de las capacidades para la formulación e implementación de la política regulatoria. Asimismo, está alineado a los objetivos de mediano plazo de la Visión 2025 de: (i) reactivación del sector productivo, al promover la integración de la economía regional y la transformación digital; y (ii) fortalecimiento de buena gobernanza e instituciones, al buscar la mejora de los marcos normativos y procesos regulatorios. De manera similar, se alinea con el “Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado por Capital Ordinario” (GN-2819-1), en particular con los objetivos de “contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano” y “reducir los obstáculos para la productividad y el crecimiento empresarial”. Finalmente, el documento se alinea a la Estrategia del Grupo BID con Costa Rica (EBP) 2019-2022, a través de los objetivos estratégicos de “mejorar el clima de negocios con base en la Agenda Digital del país” bajo el área prioritaria de “Mejorar la productividad y reducción de las brechas productivas”<sup>3</sup>. Por otra parte, la operación contribuirá a atender la segunda recomendación de la Oficina de Evaluación y Supervisión en la Evaluación del Programa País: Costa Rica 2015-2018 (“el BID puede proveer asesoría en los necesarios cambios legales y regulatorios para mejorar el clima de inversiones y fortalecimiento de las instituciones”). Asimismo, contribuirá con el área prioritaria de la actual EBP para mejorar la productividad y reducción de las brechas productivas.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento de Buenas Prácticas Regulatorias (BPR) e institucionalidad de la Política Regulatoria (US\$85.000).** Este componente

---

<sup>3</sup> GN-2977 *Inter-American Development Bank Group Country Strategy with Costa Rica 2019-2022*.

buscará fortalecer las capacidades para la gestión del flujo y del acervo regulatorio en el seno del MEIC (ente rector de la materia de mejora regulatoria en el país), así como la diseminación de los resultados obtenidos en áreas como: (i) adopción de buenas prácticas regulatorias como el análisis de impacto regulatorio, la agenda regulatoria, gobernanza regulatoria, catálogo de trámites, consulta pública y planes de mejora regulatoria tanto por los funcionarios públicos como por los ciudadanos; (ii) capacitación para la coordinación y supervisión regulatoria; y (iii) implementación de evaluación ex post de las regulaciones y mecanismos que permitan identificar y medir los costos generados a nivel nacional y subnacional por los trámites y servicios al igual que actividades de difusión de estas metodologías de evaluación.

- 3.2 **Componente 2. Formulación e implementación de Propuestas de Reformas Regulatorias y simplificación administrativa en tres entidades de alta relevancia (US\$80.000).** Este componente apoyará la formulación de propuestas de simplificación de trámites de alto impacto en tres instituciones públicas (como son los relacionados con pensiones e ingresos del gobierno central) y la diseminación entre los funcionarios de las instituciones participantes en cuanto a los resultados encontrados. Para ello, se realizará: (i) análisis técnico de las regulaciones a revisar en cada institución que consiste en la revisión, análisis y depuración de las regulaciones objeto de estudio en cada institución; y (ii) la formulación de propuestas de mejora de las regulaciones revisadas: una vez terminado el estudio técnico se plantean reformas o modificaciones a las regulaciones analizadas.
- 3.3 **Presupuesto indicativo.** El monto de la operación será financiado por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiados con Capital Ordinario (INS) y no se contempla ninguna contrapartida local. El presupuesto total del proyecto será de US\$165.000. El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

Presupuesto Indicativo			
Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	BPR e institucionalidad regulatoria	US\$85.000	US\$85.000
Componente 2	Formulación de Propuestas de Reformas Regulatorias	US\$80.000	US\$80.000
Total		US\$165.000	US\$165.000

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud del beneficiario, el proyecto será ejecutado por el Banco, a través de IFD/ICS con apoyo de la Representación del Banco en Costa Rica.
- 4.2 La justificación se enmarca en los criterios para ejecución por el Banco descritos en el Anexo II de la OP-619-4, donde se describen las circunstancias bajo los cuales el Banco puede asumir la responsabilidad de seleccionar y contratar servicios de consultoría en operaciones de CT financiadas por el Banco. Concretamente, debido a restricciones legislativas o procedimentales que dificultan la ejecución por parte del beneficiario, así como a la experiencia del Banco en temas de mejora regulatoria.
- 4.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) contratación de consultores

individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

- 4.4 ICS tiene amplia experiencia en la ejecución de CTs y en la capacitación de países de la región en temas como la medición de costos regulatorios, regulación de la economía digital, análisis de impacto regulatorio y consultas públicas, específicamente a través de las CT RG-T2300, RG-T3169 y ME-T1430, además de los préstamos BR-L1047, PE-L122 y ME-L1299, entre otros proyectos similares. Asimismo, ICS mantiene intercambio permanente con la División de Política Regulatoria de la OCDE y apoya desde su creación la Red Iberoamericana de Mejora Regulatoria, comunidad de práctica regional en la cual Costa Rica participa.
- 4.5 **Contratación Directa de la Asociación Horizonte Positivo.** Para la ejecución del Componente 2, tanto el Beneficiario como el Banco han identificado a Horizonte Positivo como la entidad que implementará las actividades de simplificación administrativa en las tres instituciones identificadas.
- 4.6 El Banco financiará la contratación de servicios de consultoría de conformidad de acuerdo con la política GN-2765 para la Selección y Contratación de Firms Consultoras en Operaciones Ejecutadas por el Banco.
- 4.7 Como fue descrito anteriormente, el MEIC ha suscrito una Alianza Público-Privada con la Asociación Horizonte Positivo para desarrollar el proyecto de mejora regulatoria “Costa Rica Fluye”. Este proyecto comenzó el mes de julio del año 2020 con un proceso de revisión de las mejores prácticas de los países de la OCDE en la mejora regulatoria, tomándose como base la metodología del análisis de impacto regulatorio ex post, la cual se sintetizó en una propuesta de plan piloto aceptada por el MEIC para ser aplicada en un grupo de hasta 25 instituciones de diferente naturaleza y actividad. El proyecto cuenta con un equipo de profesionales que ha venido aplicando la metodología a regulaciones gestionadas por instituciones públicas, por períodos no mayores de cuatro meses, procesos tras los cuales se emiten informes técnicos derivados del análisis, junto con propuestas de mejoras de las regulaciones revisadas.
- 4.8 Siendo este un proyecto que se ha venido ejecutando con la Asociación Horizonte Positivo, es recomendable que dicha organización siga con la aplicación de la metodología en las tres instituciones identificadas.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 La CT tiene identificado el riesgo del cambio electoral. Para mitigarlo, se ha diseñado la operación junto con los mandos medios técnicos del MEIC, así como incluido la participación de la Asociación Horizonte Positivo (ONG que articula a empresarios del sector privado) para fortalecer esta Alianza Público-Privada que estará llevando a cabo parte importante de las mejoras regulatorias propuestas.
- 5.2 Igualmente, se identifica un riesgo asociado a la posible baja adopción por parte de las tres instituciones de las propuestas de reforma regulatoria que se realizarán bajo el Componente 2. Para mitigarlo, se prevé la suscripción de Cartas de Compromiso con las entidades participantes y el MEIC para asegurar el apoyo interno a la ejecución del proyecto dentro de cada institución y el compromiso para implementar las propuestas de mejora que se hagan dentro de los Planes de Acción en los que culminará cada análisis.

## **VI. Salvaguardias Ambientales**

- 6.1 Por las características de la CT, se anticipa que ésta no producirá efectos ambientales y sociales adversos. Se propone la clasificación “C” del proyecto, teniendo en cuenta las políticas OP-703, OP-765 y OP-761 del Banco (ver [Filtros de Salvaguardias](#)).

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - CR-T1245](#)

[Matriz de Resultados - CR-T1245](#)

[Términos de Referencia - CR-T1245](#)

[Plan de Adquisiciones - CR-T1245](#)