

Apéndice de Cooperación Técnica

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Despliegue de la Compra Pública de Innovación
▪ Número de CT:	CR-T1261
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Crespi, Gustavo Atilio (IFD/CTI) Líder del Equipo; Torrico Duran, Blanca Paola (IFD/CTI) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Elizondo Chinchilla, Maria Magdalena (CID/CCR); Lozano, Raul Enrique (FMP/CCR); Mayrett Sierra (IFD/CTI)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	19 Oct 2022.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Hacienda, Costa Rica
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$120,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$135,254.00 (En-Especie)
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de enero 2023
▪ Tipos de consultores:	Individuales; Firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CTI-División de Competitividad, Tecnología e Innovación
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

I. Objetivos y Justificación de la CT

- 1.1 El objetivo general de esta cooperación técnica es fortalecer las capacidades del Ministerio de Hacienda, en particular la Dirección de Compras Públicas, y entidades compradoras y de control relacionadas en el proceso de adquisiciones para implementar metodologías de innovación abierta y procesos de adquisiciones que estimulen la innovación empresarial y al mismo tiempo mejoren la provisión de bienes y servicios públicos en Costa Rica. Objetivos específicos son: (i) diseñar y apoyar la implementación de un modelo de gobernanza para la CPI; (ii) diseñar una Guía Técnica de CPI, modelos de solicitud de propuestas y de contratos aplicables a la CPI; (iii) generar conocimiento mediante el apoyo al diseño y seguimiento de un piloto de CPI en el país; y (iv) sistematizar aprendizajes a través capacitaciones y talleres específicos.
- 1.2 En los últimos 20 años, Costa Rica ha sido una de las economías de mayor crecimiento de América Latina y el Caribe (ALC) a pesar de la desaceleración observada en los años previos a la pandemia. Entre el 2000 y el 2019, la economía costarricense creció, en promedio, 4%, por encima del 2,5% de ALC. Sin embargo, el

potencial productivo del país disminuyó ligeramente en comparación con el de otros países. En el índice de competitividad global (ICG) del *World Economic Forum*, Costa Rica retrocedió siete posiciones entre 2018 (55/141) y 2019 (62/141). Entre los pilares para los que el ICG muestra un mayor rezago en comparación con el resto de los países están los referentes a dinamismo empresarial (92/141) y adopción de tecnología (63/141)¹. Adicionalmente, entre las razones de la baja productividad empresarial está la insuficiente inversión en innovación. El país dedica 0,6% del PIB a Investigación y Desarrollo (I+D), frente a un promedio de 2,4% del PIB² para la OCDE³. Si bien el país ha experimentado con políticas de oferta para el estímulo a la innovación empresarial (por ejemplo, vía subsidios y exoneraciones tributarias), el limitado espacio fiscal existente para expandir estas políticas hace que tengan que plantear enfoques alternativos que apalanquen recursos existentes hacia el sistema nacional de innovación.

- 1.3 Existe un creciente interés, primero en los países de la OECD y más reciente en la región, por la puesta en práctica de políticas de innovación de demanda en donde el usuario más que el proveedor del conocimiento juega un rol central⁴. Mas específicamente, dentro de las políticas de innovación de demanda, hay un creciente consenso en el potencial de la contratación pública para estimular la generación de productos y servicios innovadores, crear incentivos para la innovación empresarial, acelerar la difusión de las nuevas tecnologías y al mismo tiempo mejorar la calidad y eficiencia de los bienes públicos provistos por el Estado. La compra pública de innovación (CPI) ha adquirido diferentes enfoques y formas entre las que sobresale la adquisición de servicios de conocimiento o I+D orientados al diseño de un prototipo (conocido como Compra Pública de Innovación Pre-comercial, CPC) o, la compra de lotes definidos de bienes o servicios que aún no se encuentran disponibles en el mercado pero que solucionan una necesidad del sector público (Compra Pública de Tecnología Innovadora, CPTI), incluyendo la introducción de disposiciones en las compras públicas regulares que favorezcan la adquisición de bienes o servicios innovadores (tales como términos de referencia funcionales, criterios de evaluación favorables a la innovación o plataformas de interacción entre proveedores y compradores).
- 1.4 En el caso particular de Costa Rica, el 27 de mayo de 2021 se promulgó la nueva Ley General de Contratación Pública, la cual entra en vigor a partir del 1 de diciembre del 2022. Esta nueva normativa incorpora en el marco de compras públicas el concepto de compra pública estratégica el cual habilita al Estado a utilizar procedimientos de compras públicas específicos para asegurar economías de escala, una mejor distribución de la riqueza y promover el sistema nacional de innovación. Los mecanismos específicos para ello deberán instrumentarse mediante el Plan Nacional de Compras Públicas que deberá emitir la Autoridad de Contratación Pública. Dentro de la compra pública estratégica el nuevo marco legal consagra a la compra pública de innovación en sus diferentes variantes como una herramienta central. Sin

¹ Desafíos de Desarrollo de País Costa Rica. BID. 2022

² OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018. (OCDE, 2018).

³ Dualidad productiva y espacio para el crecimiento de las PYMEs en Costa Rica. (Beverinotti, Coj-Sam & Solís, 2015).

⁴ Por usuario se refiere al cliente público que debe implementar la solución en un contexto real. Sin los insumos generados por el involucramiento directo de los usuarios es difícil optimizar la solución y ello puede terminar afectando su adopción. El rol central del usuario en el proceso de innovación se origina en los trabajos de Von Hippel (2010) sobre "*User driven Innovation*".

embargo, para avanzar en el despliegue de la CPI en el país es necesario generar un conjunto de factores habilitantes entre los que se destacan la elaboración de guías de aplicación, modelos de solicitud de propuestas y de contratos específicos para este tipo de adquisición, entre otros. Pero más importante, resulta imprescindible conseguir la profesionalización de los funcionarios encargados de las áreas de compras y de control generando nuevas capacidades en materia de CPI acordes con un nuevo escenario de colaboración público-privada. La experiencia del BID con el despliegue de CPI en otros contextos regionales muestra que una forma importante de avanzar en esta dirección es mediante ejercicios piloto. En el contexto actual de Costa Rica, donde tradicionalmente se han usado enfoques de oferta para estimular la innovación (subsidios y exoneraciones) y donde las condiciones fiscales del país no generan un espacio suficiente para que estos enfoques puedan escalarse, el despliegue de CPI resulta de vital importancia para mantener vivo el sistema nacional de innovación.

- 1.5 Dentro de los países más avanzados en este tema y que resulta una referencia importante para Costa Rica, destaca España. Este país proporcionó un gran empuje a la CPI desde la segunda mitad de la década pasada al transcribir a su marco de adquisiciones las diferentes directrices de la Unión Europea. En este contexto, desde el 2011, primero bajo el liderazgo del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO) y en la actualidad bajo el liderazgo del Ministerio de Ciencia e Innovación (MICI), el país ha generado un marco regulatorio para desarrollar proyectos de CPI en diferentes sectores tales como infraestructura, salud y desarrollo urbano. Una herramienta importante, en el despliegue de estos proyectos ha sido el programa de Fomento a la Innovación por Demanda (FID) el cual apoya al comprador público de tecnología innovadora tanto con asistencia técnica como con recursos financieros. A este hay que agregar el trabajo del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, (CDTI), el cual a través de la Oficina de Compra Pública de Innovación, actúa como poder comprador de soluciones innovadoras demandadas por las diferentes administraciones del Estado. En el caso de América Latina, referencias interesantes para Costa Rica son la experiencia del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil en la generación de la asistencia técnica necesaria para que los compradores públicos del gobierno federal comiencen a usar el nuevo marco legal (Ley de Encomienda Tecnológica); el trabajo colaborativo ANII-ARCE de Uruguay en el marco del Decreto Presidencial de CPI y la experiencia de la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú quienes se encuentran en el marco de un proceso similar al que se está siguiendo en Costa Rica. Al mismo tiempo se destaca la experiencia del BID en la implementación de pilotos de CPI en Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay en el marco de la cooperación técnica regional RG-T3389 (ATN/FG-17371-RG).
- 1.6 Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda ha solicitado al Banco una cooperación técnica no reembolsable que permita fortalecer las capacidades de la Dirección de Contratación Pública, de la Contraloría General de la República y de entes compradores sectoriales para implementar procesos de CPI mejorando, a través de la innovación, la efectividad de los servicios y bienes públicos provistos por el Estado y fortaleciendo, en forma indirecta, al Sistema Nacional de Innovación de Costa Rica. Capacitar a la Contraloría General de la República en la temática de la CPI es importante para dar certeza a los entes compradores sectoriales que los nuevos procesos de adquisiciones no van a ser luego objetados por el organismo de control.
- 1.7 La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) en cuanto al ámbito prioritario de Productividad e Innovación

y con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer la capacidad de diseño de políticas en las instituciones encargadas de promover la innovación y productividad. En esta línea, la CT contribuye a los indicadores de: (i) instituciones y estado de derecho y (ii) productividad e innovación del Marco de Resultados Corporativo (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) al apoyar a las instituciones encargadas de fomentar la productividad del sector privado a diseñar mejores políticas públicas para la generación de innovación. En cuanto a la Estrategia del Grupo BID en el País (2019-2022) el proyecto contribuye a la mejora de la productividad y reducción de las brechas productivas. También está alineada con el Área prioritaria de “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14) que tiene como resultados esperados: (i) fortalecer la calidad de instituciones y políticas así como la provisión de servicios e implementación de políticas para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo del sector privado; y (ii) apalancar la transformación digital para promover gobiernos más efectivos, eficientes y transparentes, mejores y más equitativas oportunidades para los ciudadanos y empresas más productivas e innovadoras.

- 1.8 **Consideraciones de Género.** Si bien el proyecto no atiende la problemática de género en las contrataciones públicas, sí velará por un balance de género en las capacitaciones correspondientes.
- 1.9 **Consideraciones de Cambio Climático.** Si bien la mitigación y/o adaptación del cambio climático no es un objetivo directo del proyecto, la experiencia de los países desarrollados de la OCDE con prácticas de CPI muestra que muchas de las innovaciones desarrolladas en este marco tienden a alinearse con acciones de mitigación y/o adaptación al cambio climático (por ejemplo el aumento de la tasa de reciclaje de colchones en las prisiones del Reino Unido o el aumento de la eficiencia energética en las viviendas sociales de Italia y Alemania son casos a resaltar desarrollados dentro del marco de CPI), sin embargo, es difícil definir a priori, en el marco de este proyecto, y en esta etapa tan inicial de la CPI en Costa Rica los temas y los presupuestos que dentro de la CPI se asignarán a la mitigación y adaptación al cambio climático, aunque seguramente no será cero. No obstante, en el diseño de las actividades se evaluará la inclusión de consideraciones de cambio climático.

II. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 2.1 **Componente 1. Diseño del Modelo de Gobernanza para la Compra Pública de innovación en Costa Rica.** Bajo este componente se financiarán la siguientes actividades: (i) Análisis del marco legal de Compras Públicas 2022 (ley # 9986) y de su interacción con los marcos legales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley #7129) y de Emprendimiento (Ley #8262) para la identificación de objetivos, atribuciones, funciones y responsabilidades; (ii) definición de la estructura del modelo de gobernanza (Consejo Directivo, Consejo Asesor-Técnico, Unidad de Monitoreo y Evaluación, etc), flujogramas de procesos, definición de roles, funciones asociadas a cada rol, entre otros; (iii) desarrollo de estrategias de implementación (hojas de ruta para la implementación de los órganos directivos, técnicos, establecimiento de metas, etc) y apropiación (comunicación y dialogo con actores de política) del nuevo modelo de gobernanza; (iv) seguimiento a la implementación del modelo de gobernanza y apoyo a la puesta en marcha de las estrategias propuestas; y (v) desarrollo de un programa de intercambio de experiencias con representantes de las instituciones relacionadas a la CPI en España, Brasil, Uruguay y Perú para poder compartir lecciones aprendidas y estrategias con relación al despliegue CPI. En forma

competitiva y sobre la base de su experiencia en CPI en España y ALC, metodología y antecedentes, se seleccionará un consultor individual internacional (o consultora) para proveer los servicios de este componente. Para los intercambios de experiencias se harán uso tanto de actividades presenciales como de herramientas virtuales tales como webex o teams. En el intercambio de experiencias se dará especial prioridad a casos de CPI que abordan desafíos relacionados con el cambio climático.

- 2.2 **Componente 2. Diseño de una Guía de Compra Pública de Innovación en Costa Rica.** Bajo este componente se prevé el desarrollo de una guía que oriente a los operadores sobre los procedimientos previstos en el reglamento de Compras Públicas a ser aprobado en diciembre del 2022 que facilite el conocimiento y aplicación de las disposiciones contenidas en el mismo. Esta guía se construye sobre el análisis del marco normativo de CPI y el modelo de gobernanza definido en el componente 1. La guía deberá tener por lo menos 4 grandes capítulos: (a) definiciones básicas, (b) lineamientos sobre cómo llevar a cabo un proceso de CPI en Costa Rica, (c) casos de éxito y (d) recomendaciones finales. La Guía deberá tener también un anexo con formatos de apoyo relacionados para consultas preliminares al mercado, modelos para solicitudes de propuesta, modelos de evaluación según ciclo de vida y modelos de contratos. En forma competitiva y sobre la base de su experiencia en CPI en España y ALC, metodología y antecedentes, se seleccionará un consultor individual internacional (o consultora) para proveer los servicios de este componente. En la Guía se incorporarán consideraciones para la identificación y la implementación de procesos de CPI verdes es decir relacionados con la sustentabilidad ambiental y la adaptación y mitigación al cambio climático.
- 2.3 **Componente 3. Proyecto Piloto.** Este componente financiará el diseño de un proyecto piloto de CPI a ser implementado en conjunto con la Dirección de Contrataciones Públicas del Ministerio de Hacienda y entidades relacionadas en una modalidad de aprender haciendo. La metodología del diseño del piloto seguirá un proceso en dos etapas. En la primera etapa se llevará a cabo un diagnóstico sobre las capacidades institucionales de diferentes compradores públicos de Costa Rica. Durante este proceso se identificará aquel servicio público con las capacidades más adecuadas para llegar a cabo un ejercicio de CPI. En la segunda etapa, se llevará a cabo un ejercicio de identificación y priorización de desafíos dentro de esta institución para seleccionar el desafío prioritario a ser abordado mediante CPI. Se diseñará la hoja de ruta respectiva para el piloto y se acompañará al ejecutor⁵ durante la fase de diseño e implementación, sistematizando las lecciones aprendidas durante el proceso. En forma competitiva y sobre la base de su experiencia en CPI en España y ALC, metodología y antecedentes, se seleccionará una firma consultora internacional para proveer los servicios de este componente.
- 2.4 **Componente 4. Sistematización de Aprendizajes.** Sobre la base de las experiencias internacionales y el piloto nacional, este componente diseñará e implementará un programa de capacitación para los actores involucrados en los procesos de compras de Costa Rica (incluyendo los órganos de control). La idea es construir sobre lecciones aprendidas para generar recomendaciones sobre buenas prácticas a ser aplicadas en futuros casos de CPI. El desarrollo de estas

⁵ El ejecutor del piloto normalmente es un consorcio liderado por la entidad sectorial compradora de la innovación con el apoyo técnico de la agencia de compras y de la agencia de innovación.

capacitaciones se llevará a cabo en colaboración cercana con las divisiones de VPC/FMP y de VPS/FMM del Banco. Mas específicamente el plan de capacitación incluirá: (a) generación de capacidades en el equipo impulsor de la CPI; (b) generación de capacidades en entidades compradoras; y (c) preparación de la oferta tecnológica (PYMES y Start-Ups). Las capacitaciones incluyen la presentación de un *toolkit* o *handbook*. Este documento tendrá contenidos diferenciados según el capacitado sea un funcionario público o un potencial proveedor privado. En forma competitiva y sobre la base de su experiencia en CPI en España y ALC, metodología y antecedentes, se seleccionará una firma consultora internacional para proveer los servicios de este componente. En las capacitaciones se velará por un balance de género adecuado entre los participantes. Las capacitaciones incluirán un instrumento de evaluación del tipo *Before-After* para capturar las mejoras en las capacidades adquiridas.

- 2.5 El costo total del proyecto será de US\$120.000, financiado en su totalidad por la Ventanilla 2, Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C) del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario, no se espera contrapartida local. La siguiente tabla presenta un desglose del presupuesto por componentes y actividades:

Presupuesto Indicativo (en US\$)

Actividad / Componente	Descripción	Financiamiento Total
Diseño del Modelo de Gobernanza para la Compra Publica de innovación en Costa Rica	Informe con propuesta del modelo de gobernanza, flujogramas de procesos, definición de roles, funciones asociadas a cada rol, entre otros asociadas a la CPI.	\$42.000
Diseño de una Guía de Compra Publica de innovación en Costa Rica	Informe con guía que oriente a los operadores sobre los procedimientos previstos en el reglamento aprobado en diciembre del 2022	\$30.000
Diseño de Proyecto Piloto	Informe con avances y resultados del diseño e implementación de un proyecto piloto.	\$30.000
Sistematización de Aprendizajes	Diseño e implementación de un programa de capacitación para funcionarios públicos y proveedores involucrados en los procesos de compras de Costa Rica.	\$18.000
TOTAL		\$120.000

- 2.6 El especialista responsable de la ejecución de esta CT es el líder del proyecto, quien contará con el apoyo técnico y operativo de los miembros del equipo del proyecto, en el análisis de documentos de carácter técnico que la CT producirá, así como en la definición de términos de referencia para contrataciones de consultores externos. No se requerirá el financiamiento de sistemas de monitoreo de la ejecución, ni informes externos de evaluación más allá de las actividades propias del equipo.

III. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 3.1 De acuerdo con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de Cooperación Técnica (OP-619-4), y a solicitud del Ministerio de Hacienda, el ejecutor de la CT será el Banco a través de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación. Lo anterior, debido a su vasta experiencia en la implementación de proyectos con los temas relacionados a esta CT,

y por limitaciones de carácter administrativo respecto a la plena aplicación de las políticas de adquisiciones del Banco. En tal sentido, el Banco será responsable por las adquisiciones y supervisión de los productos de este proyecto. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Contratación Pública⁶, será la contraparte y punto focal del Banco para la coordinación de las actividades en el marco de la CT.

- 3.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el [Plan de Adquisiciones](#) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco en el Anexo II de la OP-619-4, a saber: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM 650; (ii) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Todos los productos de conocimiento derivados de esta Cooperación Técnica serán propiedad intelectual del Banco. La ejecución de la CT está prevista por 24 meses donde la unidad responsable de desembolso es la oficina del Banco en Costa Rica.
- 3.3 A pedido el Ministerio de Hacienda, la CT será ejecutada por el Banco. Para ello el Banco tendrá una contraparte técnica en el Ministerio de Hacienda, la cual será la Dirección de Contratación Pública. En este marco será función clave de la mencionada Dirección proveer insumos al BID a fin de que este pueda: (i) elaborar los términos de referencia finales para las contrataciones; (ii) actualizar el plan de adquisiciones; (iii) mantener actualizados los indicadores de la matriz de resultados del proyecto; y (iv) evaluar y aprobar a conformidad los productos de las consultoras. También será su responsabilidad apoyar a los consultores contratados por el BID en requerir información a las instituciones y dependencias del sector público necesarias para el avance del proyecto y gestionar la participación tanto de sus profesionales como de aquellos de las proveedurías institucionales en las capacitaciones a ser impartidas por el proyecto y en las jornadas de socialización de los diferentes productos.

IV. Riesgos importantes

- 4.1 Existen tres riesgos principales. El primero, vinculado con la posibilidad de que el diagnóstico de condiciones existentes muestre que no se cuentan con las capacidades institucionales como para promover un piloto de CPI en los tiempos de ejecución de la cooperación técnica. Como acción mitigante, se ha llevado a cabo un diálogo preliminar con la Dirección de Contratación Pública, constatándose que existen algunas instituciones con un mínimo de condiciones para promover el piloto. El segundo riesgo está vinculado con la posible falta de recursos para implementar el piloto. Al respecto, se han llevado a cabo conversaciones con las agencias de innovación del país y con divisiones del Banco, a fin de identificar posibles áreas para el proyecto piloto. El tercer riesgo es que el Ministerio de Hacienda, de quien depende la Dirección de Contratación Pública, no internalice las lecciones aprendidas del intercambio de experiencias, los pilotos y las capacitaciones en sus asignaciones presupuestales a los organismos participantes de CPI. Para mitigar este riesgo CTI ha venido teniendo conversaciones con los representantes del mencionado Ministerio

⁶ A partir del 1 de diciembre del 2022 la actual dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) pasa a ser llamada Dirección de Contratación Pública.

con el objeto de concientizar sobre la importancia de la CPI tanto en beneficio de la efectividad de los bienes y servicios públicos contratados por el estado como en dinamizar el ecosistema de innovación.

V. Excepciones a las políticas del Banco

- 5.1 No existen excepciones a las políticas del Banco.

VI. Salvaguardias Ambientales

- 6.1 Dada la naturaleza de la presente CT, no existen riesgos medioambientales ni sociales asociados con la misma. La operación fue clasificada bajo la categoría “C” de conformidad con la clasificación adoptada por el BID.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - CR-T1261](#)

[Matriz de Resultados - CR-T1261](#)

[Términos de Referencia - CR-T1261](#)

[Plan de Adquisiciones - CR-T1261](#)