

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Mejora Regulatoria y Cooperación Transfronteriza para la recuperación económica
▪ Número de CT:	RG-T3738
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Farias, Pedro Cesar L. (IFD/ICS) Líder del Equipo; Reyes, Javier Ramiro (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Almeida Oleas, Natalia (LEG/SGO); Catano Guzman, Mariana (IFD/ICS); Contreras Huerta, Rodrigo Andres (INT/TIN); Garcia Mejia, Mauricio (IFD/ICS); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Muenste Kunigami, Arturo (IFD/ICS); Paz Gonzalez, Santiago (IFD/ICS); Pioreck, Guilherme C. (INT/TIN); Rivera, Katia (IFD/ICS)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	13 Jul 2020.
▪ Beneficiario ¹ :	Brasil, Costa Rica y El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	04 de enero 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas, Individuales
▪ 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):	N
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivo:** El objetivo general es el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la implementación de buenas prácticas regulatorias y la colaboración intrarregional, de modo a contribuir a la mejora del ambiente de negocios y la promoción del comercio internacional con vistas a la recuperación económica pos-pandemia. Para ello, la CT apoyará la implementación de mejoras regulatorias, modernización de servicios, simplificación administrativa y soluciones digitales para identificación y firma transfronteriza, con énfasis en los países del Cono Sur, Centroamérica y México.
- 2.2 **Justificación:** La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 ha implicado decisiones regulatorias en muchos sectores y en distintas etapas de la pandemia, lo cual ha

¹ El Banco no iniciará actividades en jurisdicciones en las que no se hubiera formalizado las solicitudes y no objeciones respectivas, lo cual no obstará el avance de actividades en jurisdicciones en las cuales se hubiera obtenido las autorizaciones aplicables

reforzado la necesidad de instrumentos que promuevan una regulación transparente, basada en evidencia, internacionalmente coordinada y bien aplicada. Más allá de la respuesta inmediata a la crisis, los temas regulatorios también están en el corazón de la recuperación económica y social a ser emprendida los próximos años, así como de una mejor preparación para futuras situaciones de emergencia. Según [señala el BID](#)², uno de los “elementos centrales” para la recuperación económica debe ser “focalizar las reformas en bajar los costos de la actividad económica, rastreando y eliminando barreras regulatorias y tributarias que tienen impactos en el costo de nuevos emprendimientos y la creación de empleo”.

- 2.3 En este sentido, los países del Cono Sur, Centroamérica y México enfrentan importantes brechas a cerrar en materia regulatoria, tanto a nivel interregional como con respecto a países desarrollados. Por ejemplo, de acuerdo al capítulo 7 de la publicación [“Panorama de las Administraciones Públicas ALC 2020 BID-OCDE”](#), existen rezagos importantes con respecto a la adopción de buenas prácticas regulatorias (BPR) en 10 países de la región, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana. Con respecto a los indicadores de la “Regulación del Mercado de Productos” de la OCDE (PMR), la región tiene una calificación promedio de 2.10 puntos³, siendo un 52% más alta que el puntaje promedio de los países de la OCDE, lo cual señala más barreras a la competitividad y el funcionamiento de ellos mercados. Costa Rica, Brasil y Argentina tienen las regulaciones menos amigables entre los países evaluados por la OCDE. Además, esta brecha entre los países desarrollados y los países de ALC casi no ha presentado cambios en una década.
- 2.4 Adicionalmente, la pandemia ha acelerado tanto la necesidad de construcción de las capacidades institucionales para la implementación de reformas asociadas a la regulación tradicional como para las demandadas por modelos de negocios innovadores y tecnologías emergentes. Por ello, el sector privado del continente, a través del [Diálogo Empresarial de las Américas \(ABD\)](#) y del el [Consejo Empresarial Mesoamericano](#), indicaron que los temas regulatorios son fundamentales para enfrentar la crisis y la recuperación económica. En el [set de recomendaciones de políticas](#) del ABD que se emitieron en abril de 2020 y se presentaron formalmente a los gobernadores del Banco, la recomendación #6 indica que “Los gobiernos deben trabajar para implementar buenas prácticas regulatorias (BPRs) y fortalecer la cooperación regulatoria para facilitar el comercio de bienes esenciales”. Para orientar a esas reformas, existen guías de buenas prácticas y lineamientos emitidos durante los últimos años por el Comité de Política Regulatoria de la OCDE. Por medio de las CTR RG-T2300 y RG-T3169, el BID ha apoyado la oferta de capacitación de países de la región en temas como medición de costos regulatorios, regulación de la economía digital, análisis de impacto regulatorio (AIR) y consultas públicas. Específicamente la presente CT profundizará el apoyo a los países a reducir las brechas regionales con los países de la OCDE en la adopción de BPR.
- 2.5 Los obstáculos regulatorios y las limitaciones tecnológicas de los servicios de apoyo a la actividad comercial contribuyen a la informalidad, desempleo y pérdida de competitividad⁴. En particular, la falta de intercambio de información que permita el tránsito expedito tanto de personas como de mercadería en las fronteras se ha

² Izquierdo, Alejandro et al. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe. BID, Washington DC, 2020.

³ Este índice se presenta en una escala de 0 a 6, donde entre más alta, más barreras a la competitividad.

⁴ Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial, CAF, Bogotá, 2018.

constituido en una barrera que desalienta a exportadores e importadores e inhibe la inversión privada. Al respecto, la Unión Europea ha creado en 2017 un estándar regulatorio y tecnológico a seguir en la identificación y autenticación para transacciones electrónicas con valor transfronterizo (eIDAS⁵), lo cual muestra la importancia de regulaciones y estándares transfronterizos para avanzar el comercio internacional.

- 2.6 Esta CT propone también avanzar en las condiciones institucionales para ampliar el número de transacciones transfronterizas que utilizan la identificación electrónica en la región. El BID, a través del proyecto de Bien Público Regional “Programa para el Fortalecimiento de las Transacciones Electrónicas Transfronterizas en ALC” (BPR RG-T3314), ha iniciado un proceso de apoyo regional para establecer marcos de referencia para el reconocimiento mutuo de firmas electrónicas, modelos de intercambio de información y diseminación de conocimiento. En el MERCOSUR, los países han acordado un marco común de normas sobre firmas electrónicas⁶, lo que dio lugar a la adopción de un modelo tecnológico que ha incrementado las transacciones. En el mismo tenor, los países miembros de la Alianza del Pacífico suscribieron la “Declaración de Cali” en 2017 que busca apoyar mecanismos de intercambio de información de firma electrónica y la interoperabilidad transfronteriza. La Asociación Latinoamericana de Integración implementó la Certificación de Origen Digital para aplicar los beneficios de tratados de comercio y tuvo sus primeros pilotos entre Argentina, Brasil y Uruguay en los últimos meses. No obstante, ninguno de los países de la región posee mecanismos que permitan el reconocimiento la firma digital entre países.
- 2.7 Con base en la RG-T3314, se ha conseguido la aprobación unánime del marco de referencia técnico para el reconocimiento mutuo de firma electrónica en la región en la VI Reunión Ministerial de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC) en noviembre de 2020. Sin embargo, uno de los desafíos que persiste son las asimetrías, tanto en las plataformas tecnológicas disponibles como en los marcos normativos. Esta CT apoyará la continuidad de ese trabajo, a través de la implementación de las recomendaciones realizadas en cuatro países (dos por cada subregión) tanto en lo que toca a las plataformas tecnológicas necesarias, como en el ajuste de marcos normativos.
- 2.8 **Alineación con prioridades estratégicas.** La CT es un aporte a los resultados previstos en el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1) a través del resultado de instituciones fortalecidas con nuevas herramientas. Asimismo, la CT contribuirá a los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (GN-2727-12) de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen la provisión de servicios públicos y de reformas al ambiente de negocio promulgadas, además de los objetivos de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) referida al fortalecimiento de las capacidades institucionales para políticas que promueven innovaciones. La CT también se alinea con la prioridad estratégica de Integración Económica Regional y el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho de la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), y contribuye al resultado de instituciones fortalecidas con nuevas herramientas del Programa para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS)

⁵ *Electronic Identification, Authentication and trust Services.*

⁶ Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Firma Digital de MERCOSUR, aprobado por la Dec. CMC N° 11/19.

(GN-2819-1). Por otra parte, la CT apoya a la implementación de las Estrategias con los Países beneficiarios en el área priorizada de Fortalecimiento Institucional, y se alinea con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) en lo que se refiere al desafío de desarrollo de Integración Económica.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Para lograr su objetivo, la CT se estructurará en los siguientes componentes:
- 3.2 **Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades para la gestión regulatoria en el Cono Sur (US\$75.000).** Promover la construcción de capacidades y la cooperación internacional con vistas al diseño e implementación de instrumentos de apoyo a la gestión del flujo y del acervo regulatorio. Con este propósito, se financiarán: (i) actividades de capacitación a funcionarios de entes reguladores e implementación de pilotos de buenas prácticas regulatorias (BPR), los cuales abarcarán elementos como: mediciones de costos regulatorios, análisis de impacto regulatorio, consulta pública, evaluación expost de regulaciones, entre otros; (ii) diagnósticos y asistencia técnica en cooperación regulatoria internacional (CRI); y, (iii) estudios sobre ineficiencias regulatorias y elaboración de recomendaciones a los gobiernos para la implementación de reformas regulatorias. Brasil ya formalizó su interés en participar en este componente, y se espera la adhesión de Paraguay, Argentina y Chile.
- 3.3 **Componente 2. Fortalecimiento de las capacidades para la gestión regulatoria de Centroamérica y México (US\$65.000).** Este componente busca fortalecer el desarrollo de capacidades técnicas, cooperación y transferencia de conocimiento intrarregional para el diseño e implementación de instrumentos de apoyo a la mejora regulatoria. Con este propósito, se financiarán: (i) elaboración de diagnósticos, recomendaciones y planes de acción para dos países de Centroamérica en BPR y CRI; (ii) eventos de capacitación de funcionarios nacionales de los entes rectores de la regulación y material para entrenamiento en línea en BPR; (iii) pilotos de implementación de BPR en dos países; (iv) apoyo a los países para financiar los costos asociados a la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), a través de capacitación de funcionarios de los entes rectores de la regulación y adaptación de metodologías e instrumentos. Inicialmente El Salvador y Costa Rica han expresado su interés de participar en este subcomponente.
- 3.4 **Componente 3. Identificación y firma transfronteriza (US\$42.000).** Contribuir a la implementación de transacciones digitales transfronterizas que faciliten el tránsito de personas y mercancías a nivel regional. Se habilitarán transacciones entre países de diferentes subregiones de ALC. Con este propósito, se financiarán: (i) estudio de asimetrías y brechas de los países beneficiarios; (ii) estándares de interoperabilidad; (iii) asistencia a la implementación de software abierto que permita validar operadores y verificar firmas electrónicas transfronterizas en un país integrante de cada una de las subregiones CID y CSC; (iv) desarrollo de marcos normativos para firma e identificación electrónica en al menos un país de cada subregión. Los países beneficiarios en este componente serán Costa Rica, El Salvador y Brasil, además de Paraguay y República Dominicana, que deberán incorporarse durante la ejecución.
- 3.5 **Componente 4. Coordinación, difusión de resultados y evaluación (US\$18.000).** Apoyar la coordinación y ejecución de actividades relacionadas con el seguimiento, evaluación y difusión de productos y resultados del proyecto. Dicha difusión tendrá como objetivo, ampliar el impacto de las actividades implementadas a través de la

diseminación de las lecciones aprendidas y conocimiento generados en la CT. Asimismo, tendrá como audiencia a funcionarios de gobierno y académicos no necesariamente involucrados en la CT. Para ello, serán formulados informes y material de divulgación de los principales productos financiados en la prensa y redes sociales. Asimismo, será contratado un consultor individual para apoyar el diálogo y la coordinación de acciones con la Red Iberoamericana de Mejora Regulatoria (RMR) y la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC) para los fines de esta CT, elaborado material de seguimiento de los productos y realizada una evaluación de los resultados de la operación.

- 3.6 Los beneficiarios directos de la presente CT serán los funcionarios públicos de los entes nacionales encargados de la mejora regulatoria e identidad transfronteriza e indirectamente las empresas que requieren realizar operaciones económicas en cada uno de los países.
- 3.7 **Presupuesto:** El presupuesto total del proyecto será de US\$200.000.00. El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	Fortalecimiento de las capacidades para la gestión regulatoria en el Cono Sur	US\$75.000	US\$75.000
Componente 2	Fortalecimiento de las capacidades para la gestión regulatoria de Centro América y México	US\$65.000	US\$65.000
Componente 3	Identificación y firma transfronteriza	US\$42.000	US\$42.000
Componente 4	Coordinación, difusión de resultados y evaluación	US\$18.000	US\$18.000
Total		US\$200.000	US\$200.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 No se ha identificado ninguna entidad regional con personería jurídica e idoneidad técnica que cubra los distintos temas y distintas áreas geográficas de intervención de la CT por lo que la ejecución será realizada por el Banco, por medio de la división IFD/ICS. Por años, el Banco y la División de ICS han acumulado experiencia en la ejecución de decenas de Cooperaciones Técnicas Regionales, incluyendo las mencionadas en la sección inicial del presente documento. La División pone énfasis en la sostenibilidad de los resultados de las CTs a través de la constante participación y capacitación de los beneficiarios. Las actividades a ser desarrolladas reforzarán la institucionalidad de los países involucrados, incluyendo la adecuación de marcos normativos, lo cual contribuirá a asegurar la sostenibilidad de esta CT.
- 4.2 Por tratarse de una operación que demandará la coordinación de acciones con comunidades de práctica de carácter regional y que abarcará diversos países, la ejecución por el Banco asegurará la alineación estratégica y el intercambio de informaciones conducentes al logro de los objetivos propuestos. Asimismo, la ejecución por parte del Banco permitirá mayor eficiencia en los procesos de adquisiciones, lo que contribuirá a concretar las contrataciones y los productos con la rapidez necesaria para contribuir al logro de las metas planteadas.

- 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. Se entiende que los productos desarrollados en el marco de la presente CT será de propiedad intelectual del Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Se identifican dos riesgos principales: (i) la cantidad de países participantes no permite una coordinación adecuada para el logro de resultados; y (ii) la heterogeneidad de capacidades institucionales regulatorias y digitales de donde parte cada país dificulta la generación de productos de uso común.
- 5.2 Para mitigar el primer riesgo, se utilizará a la Red GEALC⁷ como ente coordinador entre los países beneficiarios del componente 3. Su experiencia institucional y operativa acumulada de más de 15 años la transforma en un actor ideal para llevar a cabo acciones de coordinación de manera sostenible (cabe aclarar que la Red no participará en la implementación de las actividades). Además, se profundizará la coordinación con la RMR para llevar a cabo los componentes 1 y 2, dado que tiene objetivos comunes a la presente CT en materia de mejora y convergencia regulatoria, y permitirá que se realicen acciones coordinadas con otras iniciativas regionales actualmente en curso.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se ha identificado excepción alguna a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dadas las características de esta CT, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en la operación y de acuerdo con la Política de “*Environmental and Safeguards Compliance Guidelines*” (OP-703), por lo cual la operación fue clasificada con categoría “C”. Ver [Safeguard Policy Filter \(SPF\)](#) y [Safeguard Screening Form \(SSF\)](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - RG-T3738](#)

[Matriz de Resultados - RG-T3738](#)

[Términos de Referencia - RG-T3738](#)

[Plan de Adquisiciones - RG-T3738](#)

⁷ La Red GEALC reúne a las autoridades de e-gobierno de los países de la región. Durante los últimos 15 años ha impulsado la cooperación horizontal, el apoyo a la elaboración de políticas de e-gobierno centradas en el ciudadano, la formación de los funcionarios públicos, el conocimiento de aspectos claves de la construcción de una estrategia nacional de gobierno electrónico, y el intercambio de soluciones y expertos entre los países de la región.