

Política regulatoria en Costa Rica

Publicado originalmente por la OCDE bajo el título: OCDE (2020), *Regulatory Policy in Costa Rica*. La OCDE tiene dos idiomas oficiales: inglés y francés. La versión en inglés de este informe es la única oficial. Traducido por el Gobierno de Costa Rica. La calidad de la traducción, su contenido técnico y coherencia con la versión oficial es responsabilidad única y exclusiva del Gobierno de la República de Costa Rica.

Este documento, así como los datos y mapas que incluye, se presenta sin perjuicio del estado o la soberanía de cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos sobre Israel son suministrados por las autoridades israelíes relevantes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Este de Jerusalén y los asentamientos israelíes en Cisjordania, conforme a los términos del derecho internacional.

Cite esta publicación como:

OCDE (2020), Política regulatoria en Costa Rica, OCDE, París.

Créditos fotográficos: Portada © Akrain / Shutterstock.com;

© OECD 2020

El uso de esta obra, ya sea en forma digital o impresa, se rige por los Términos y Condiciones disponibles en <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

La Secretaría de la OCDE preparó este informe en respaldo de la evaluación de las políticas, herramientas y prácticas regulatorias de Costa Rica que realizó el Comité de Política Regulatoria de la OCDE como parte del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE (consulte la Hoja de ruta para la adhesión de Costa Rica al Convenio de la OCDE [C(2015)93/FINAL]). La información que presenta este informe se considera precisa a abril de 2017, y la evaluación correspondiente hace referencia al estado de cosas en ese momento.

El Comité de Política Regulatoria acordó, de conformidad con el párrafo 14 de la Hoja de Ruta para la Adhesión de Costa Rica, desclasificar este Informe en su versión actual y publicarlo bajo la autoridad del Secretario General para que un público más amplio pudiera conocer los temas que plantea. La publicación de este documento y los análisis y recomendaciones que contiene no constituyen en modo alguno un juicio anticipado de los resultados del examen de Costa Rica realizado por el Comité de Política Regulatoria u otros comités técnicos como parte del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE. Este informe fue publicado el 4 de mayo de 2020.

Contenido

Prólogo	3
Abreviaciones y acrónimos	6
Introducción	8
1 Resumen	10
2 Información contextual sobre Costa Rica	17
3 Compromiso con la política regulatoria	20
4 El enfoque del desarrollo de políticas	26
5 Capacidad para hacer EIR	32
6 Transparencia y participación pública	38
7 Desempeño regulatorio	45
8 Gobernanza multinivel para lograr coherencia regulatoria	51

Tablas

Tabla 3.1. Comparación de Costa Rica con los países de la OCDE: política y proceso regulatorios	24
Tabla 1.1. Evaluaciones de impacto regulatorio revisadas por la Dirección de Mejora Regulatoria (2015-17)	35
Tabla 1.2. Evaluación del impacto regulatorio (EIR)	36
Tabla 7.1. Evaluación <i>ex post</i> y simplificación administrativa en la región de ALC	46

Figuras

Figura 4.1. El proceso de elaboración de regulaciones en Costa Rica	27
Figura 4.2. La adopción de una política explícita de calidad regulatoria para todo el gobierno en los países de la OCDE	30
Figura 1.1. La evaluación del impacto regulatorio en los países de la OCDE	33
Figura 6.1. Indicador compuesto: participación de las partes interesadas en el desarrollo de regulaciones secundarias	40
Figura 7.1. Evaluación <i>ex post</i> en países de la OCDE	47
Figura 8.1. Mecanismos para garantizar la coherencia en todos los niveles de gobierno y mejorar el desempeño a nivel subnacional	53

Recuadros

Recuadro 3.1. Organismos de supervisión regulatoria en los países de la OCDE: acuerdos y mandatos institucionales	22
Recuadro 4.1. La regulación primaria y la regulación secundaria en Costa Rica	27
Recuadro 1.1. La evaluación del impacto regulatorio en el Reino Unido	¡Error! Marcador no definido.
Recuadro 6.1. El proceso de consulta en México y los Estados Unidos de América	40
Recuadro 8.1. Apoyo nacional para desarrollar políticas regulatorias a nivel subnacional: Bélgica y México	54

Abreviaciones y acrónimos

APA	Ley de procedimiento administrativo
ACB	Análisis de la relación costo-beneficio
ALC	América Latina y el Caribe
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASA	Agencia de Simplificación Administrativa
CNT	Catálogo Nacional de Trámites
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CPR	Comité de Política Regulatoria
CRECEX	Cámara de Comercio Exterior
DLD	Dirección de Leyes y Decretos
DMR	Dirección de Mejora Regulatoria
EE.UU.	Estados Unidos de América
EIR	Evaluación del impacto regulatorio
FEM	Foro Económico Mundial
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible
IED	Inversión Extranjera Directa
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	índice de percepción de la corrupción
iREG	Indicadores de política regulatoria y gobernanza
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MXN	Pesos mexicanos
NPRM	Aviso de propuesta de reglamentación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIRA	Oficina de Información y Asuntos Regulatorios
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMPR	Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias
ORT	Órgano de Regulación Técnica

OST	Oficial de Simplificación de Trámites
Permisos EX-IM	Permisos de exportación e importación
PIB	Producto interno bruto
PRM	Plan de Mejora Regulatoria
PRU	Plan Regulador Urbano
SARE	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
SICOPRE	Sistema de Control Previo
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
VUCE	Ventanilla única de comercio exterior

Introducción

De conformidad con la Hoja de Ruta para la Adhesión de Costa Rica [C(2015)93/FINAL], el Gobierno de Costa Rica presentó un Memorando Inicial el 16 de febrero de 2016 que establece la posición de Costa Rica respecto de cada instrumento jurídico de la OCDE vigente y una evaluación de la conformidad de su legislación, sus políticas y prácticas con cada instrumento. En consecuencia, el Gobierno de Costa Rica aceptó los dos instrumentos del CPR, a saber: la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria [OCDE-LEGAL-0278] (OECD, 2012^[1]) y la Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental [OCDE-LEGAL-0390] (OECD, 1995^[2]), con un plazo de implementación hasta finales de 2019. El Apéndice de la Hoja de Ruta para la Adhesión también establece seis principios fundamentales derivados del contenido de los dos instrumentos del CPR y en relación con los cuales se evaluará a Costa Rica.

Para evaluar la buena disposición y la capacidad de Costa Rica para implementar los instrumentos jurídicos que son competencia del CPR y evaluar y comparar las políticas y prácticas de Costa Rica con las mejores políticas y prácticas de la OCDE, la Secretaría recopiló información a través de un cuestionario detallado aprobado por el Comité y dos misiones de investigación en Costa Rica, entre otras fuentes. Durante las misiones, que se llevaron a cabo del 21 al 24 de junio de 2016 y del 30 de enero al 2 de febrero de 2017, el personal de la Secretaría se reunió con actores clave del país tanto dentro como fuera del gobierno.

Este informe provee una evaluación de las políticas y prácticas de Costa Rica en comparación con los principios básicos de la hoja de ruta. Su propósito es ayudar a fundamentar la opinión formal en materia de política regulatoria que el Comité ofrece al Consejo en el contexto de la adhesión de Costa Rica a la OCDE

Organización del informe

El informe está estructurado en torno a los Principios Básicos que la hoja de ruta para la adhesión explica en detalle. Estos principios, basados en los instrumentos del CPR, son los siguientes:

- **Principio 1: El compromiso con una política regulatoria integrada al "gobierno completo" y dirigida a mejorar la calidad de la regulación para empresas y ciudadanos, y que incluya evaluación de impacto ex ante y evaluación ex post con claras responsabilidades ministeriales para su implementación;**
- **Principio 2:** Un enfoque del desarrollo de políticas que incluya el establecimiento de instituciones y procesos que aseguren el desarrollo de políticas sólidas, evaluación del impacto regulatorio (EIR) y supervisión y presentación de informes sobre el cumplimiento, en todo el gobierno, de las prácticas de gestión regulatoria;
- **Principio 3: Capacidad para realizar la EIR, incluida la implementación de un marco de evaluación del impacto regulatorio que incorpore la consideración explícita de opciones no**

regulatorias, la preferencia por la regulación basada en el desempeño y el uso eficiente de los mecanismos de mercado;

- **Principio 4: Adhesión a los principios de transparencia y participación pública** en el desarrollo de las regulaciones;
- **Principio 5: Desempeño regulatorio**, que incluye el desempeño de su sistema regulatorio y se centra en la organización de las funciones de sus órganos de regulación e inspección, su responsabilidad pública y su cumplimiento de los procesos de revisión y apelación;
- **Principio 6: Gobernanza multinivel para lograr una coherencia regulatoria** que incluya la promoción de la coherencia regulatoria mediante la coordinación con organismos nacionales, subnacionales y supranacionales y la promoción de la cooperación internacional en materia de regulación.

Después de una discusión inicial sobre la adhesión que se llevó a cabo con Costa Rica en la reunión del CPR de noviembre de 2016, el Comité subrayó que, como preparación para su próxima reunión, entre otros aspectos se concentraría en:

- Avances adicionales en relación con los 6 Principios Básicos de política regulatoria que se describen en el Apéndice de la Hoja de Ruta para la Adhesión;
- La implementación de una nueva plataforma digital de consulta pública y evaluación del impacto regulatorio;
- La creación de un Registro Nacional de Procedimientos Administrativos;
- El fortalecimiento de las capacidades regulatorias a escala subnacional y dentro de los reguladores económicos.

El análisis incluido en este informe presenta las recomendaciones clave relativas a cada Principio Básico y compara en qué grado están las políticas y prácticas de Costa Rica alineadas con las de los países de la OCDE.

Referencias

- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [1]
- OECD (1995), *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278> (consultado el 6 de abril de 2020). [2]

1 Resumen

Este capítulo presenta el contexto de la política regulatoria en Costa Rica y la compara con los seis principios básicos. Describe los principales elementos del marco jurídico que sustenta la política regulatoria en el país, así como las instituciones encargadas de orientar la política regulatoria en Costa Rica. Además, el capítulo ofrece un resumen de las acciones que ha tomado el gobierno para implementar herramientas de gestión regulatoria. Por último, este capítulo ofrece recomendaciones clave para mejorar la política regulatoria.

En Costa Rica, la política regulatoria y gobernanza han avanzado desde la adopción de la Ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. En algunas áreas, como las de evaluación del impacto regulatorio y de simplificación administrativa, las políticas y prácticas de Costa Rica tienen una estructura similar a las de los países de la OCDE. Costa Rica aún enfrenta algunos desafíos en otras áreas, como las de gestión del inventario de regulaciones, la gestión del inventario de procedimientos administrativos, la ampliación del alcance de los mecanismos para garantizar la calidad regulatoria de todas las regulaciones, y la incorporación de buenas prácticas regulatorias en el sector público descentralizado (es decir, las municipalidades y los reguladores económicos).

Como parte del proceso de adhesión y en seguimiento de la discusión mantenida en la 15ª reunión del Comité de Política Regulatoria del 4 de noviembre de 2016, Costa Rica definió una hoja de ruta para la implementación de la política regulatoria y de gobernanza antes del año 2019. La hoja de ruta interna de la política regulatoria y de gobernanza de Costa Rica contiene los siguientes componentes:

- Elaborar una política pública integral sobre política regulatoria y gobernanza que abarque las herramientas dispersas de gestión regulatoria.
- Ampliar el alcance de las evaluaciones del impacto regulatorio de las regulaciones técnicas, incluida la gestión de riesgos.
- Implementar herramientas para la gestión regulatoria (participación de las partes interesadas, evaluación del impacto regulatorio, evaluación *ex post*) en el sector descentralizado; por ejemplo, en instituciones como la Contraloría General y los dos reguladores económicos autónomos.
- Orientar a los gobiernos subnacionales en la implementación de buenas prácticas regulatorias.
- Llevar a cabo iniciativas de simplificación que incluyan reducir la burocracia y medir y disminuir la carga administrativa.
- Reformar la Ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos con el fin de fortalecer su aplicación y cumplimiento.

Políticas y prácticas de Costa Rica en comparación con los Principios Básicos

Compromiso con una política regulatoria en todo el gobierno

En Costa Rica la política regulatoria está dentro de la cartera del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Esto podría ampliarse para desarrollar todavía más una política regulatoria que abarque el gobierno completo e incluya la introducción de herramientas obligatorias de control de calidad y gestión regulatoria con alcance en la administración pública central y las instituciones descentralizadas. Actualmente el Ministerio de Economía, Industria y Comercio está a cargo de implementar herramientas específicas de gestión regulatoria como la evaluación del impacto regulatorio de los procedimientos administrativos y el programa de simplificación.¹

En Costa Rica la Ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos constituye el marco de la gobernanza y las herramientas regulatorias. El gobierno también sigue el mandato del Plan Nacional de Desarrollo de implementar herramientas de gestión regulatoria destinadas a mejorar el proceso de creación de normas; estos esfuerzos se basan en el marco jurídico existente, que se centra en la promulgación de regulaciones solo por parte del poder ejecutivo (es decir, la regulación secundaria).

Costa Rica está firmemente concentrada en la simplificación de los procedimientos administrativos, pero esto eclipsa el potencial del uso de otras herramientas de gestión regulatoria como la EIR o las consultas públicas durante los procesos de creación de normas. Ampliar el alcance de sus prácticas regulatorias podría beneficiar a Costa Rica.

El alcance de la Dirección de Mejora Regulatoria (DMR), que forma parte del MEIC, tiene un amplio margen de mejora en términos de fortalecimiento de los recursos financieros y humanos; en particular, el nombramiento del Director de la DRM, lo que subrayaría el liderazgo político y la visibilidad de la reforma regulatoria. Además, el mandato de la Dirección de Mejora Regulatoria incluye la construcción del inventario de regulaciones, la implementación de un sistema de EIR y la supervisión del programa de simplificación. Sin embargo, para tener éxito estas tareas requieren más recursos financieros y técnicos.

El enfoque del desarrollo de políticas

Costa Rica ha adoptado la práctica de EIR utilizando una plataforma digital llamada Sistema de Control Previo (SICOPRE), Planes de Mejora Regulatoria anuales y consulta pública sobre las regulaciones durante el proceso de EIR, entre otras. De esta manera, existen los componentes básicos para construir una política regulatoria y de gobernanza más robusta y con alcance en todo el gobierno. Sin embargo, para lograr mejores resultados se deben mejorar las herramientas para el control de la calidad de las regulaciones nuevas y existentes en Costa Rica. Por ejemplo, los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación no cuentan con criterios cuantitativos ni cualitativos para medir la carga administrativa, como se hace comúnmente en los países de la OCDE.

La supervisión regulatoria, incluida una función de impugnación, es ejercida por el MEIC solo en el ámbito de la administración central. Las actividades de supervisión permiten implementar, dar seguimiento y evaluar adecuadamente los resultados y, por tanto, son un elemento clave para garantizar un enfoque de gobierno completo. Sin una supervisión general adecuada, la política regulatoria en Costa Rica no desarrollará todo su potencial. Es posible que el MEIC carezca del personal necesario para este propósito.

Capacidad de evaluación del impacto regulatorio

El sistema de evaluación del impacto regulatorio en Costa Rica ha desarrollado mecanismos de control de calidad para la promulgación o modificación de regulaciones que contienen procedimientos administrativos. No obstante, la eficacia del proceso de EIR establecido se mantiene como un desafío debido a las limitaciones en la capacidad, humana y financiera, de la DMR. El éxito de la EIR como control de calidad requiere una inversión importante en recursos humanos y capacidad institucional. Costa Rica avanza actualmente hacia la instrumentalización de la EIR, pero la Dirección de Mejora Regulatoria y las entidades obligadas a cumplir las funciones regulatorias enfrentan importantes limitaciones de capacidad.

Costa Rica debería ampliar el alcance de la evaluación de impacto para incluir las regulaciones que no necesariamente crean trámites o procedimientos administrativos. Sería importante extender el uso de la EIR hasta cubrir todas las regulaciones basadas en un umbral de impacto específico, o aquellas de mayor impacto, en lugar de centrarse en los procedimientos y trámites administrativos. Por ejemplo, la EIR podría impulsar otros objetivos del gobierno si incluyera evaluaciones de género o impactos en la competencia.

Extender el período de análisis de la EIR para asegurar su eficacia. Por ejemplo, la DMR tiene 15 días para revisar y analizar una regulación propuesta, plazo que podría poner en peligro la calidad del análisis cuando se trate de una regulación compleja. En la misma línea, se debería considerar otorgar más tiempo que los 10 días actuales para la consulta pública; los plazos podrían ampliarse para permitir que las partes interesadas hagan aportes significativos.

Transparencia y participación pública

Si bien existen requisitos legales y prácticas relativas a la participación de las partes interesadas, no existe un uso sistemático de la consulta que abarque la totalidad de la administración. La Ley General de Administración Pública consagra el compromiso con la transparencia y la consulta en Costa Rica (las partes interesadas tienen la oportunidad de comentar los proyectos de regulaciones por un período de 10 días en el caso de la regulación secundaria y de 8 días en el caso de las leyes primarias). Sin embargo,

la administración pública descentralizada (incluidos los reguladores económicos) conserva un margen de maniobra significativo y, en la práctica, la consulta al público en general solo se utiliza para fundamentar el desarrollo de algunas regulaciones. Con el fin de garantizar que se utilice sistemáticamente en la práctica, la consulta debe integrarse de mejor manera en el proceso de creación de normas; la consulta pública podría tener más beneficios si se presentara en una etapa temprana, antes de que se realice la EIR.

Todavía falta la integración de las prácticas relevantes para la participación de las partes interesadas. El gobierno de Costa Rica solicita continuamente la opinión de las cámaras empresariales y las asociaciones del sector privado; sin embargo, hay espacio para brindar oportunidades significativas a un sector más amplio de la sociedad. Por otra parte, a las partes interesadas no se les comunica acerca de futuras consultas o regulaciones que están en proceso; para ello se podría incluir, por ejemplo, una agenda de planificación a futuro. Además, si bien Costa Rica permite un período de consulta de 8 días, según el *Regulatory Policy Outlook 2015* de la OCDE la mayoría de los países de la OCDE ha establecido períodos mínimos obligatorios de consulta pública de 4 semanas o más(OECD, 2015^[1]).

Está en construcción un registro consolidado y centralizado de procedimientos y trámites administrativos. Debería estar disponible al público una base de datos de trámites y procedimientos administrativos, completa y actualizada y que utilice lenguaje sencillo. Contar con este registro también podría servir como punto de partida para otras reformas regulatorias, es decir, para gestionar y racionalizar el inventario de regulaciones existentes.

Desempeño regulatorio

La evaluación *ex post* de las regulaciones no se realiza sistemáticamente. La evaluación *ex post* se centra principalmente en la simplificación administrativa y las instituciones públicas la están llevando a cabo de forma discrecional. La falta de recursos financieros y humanos en el MEIC podría ser una de las razones de la falta de mecanismos y de actividades de aplicación y cumplimiento. Actualmente Costa Rica cuenta con 10 personas dedicadas a la implementación de herramientas de gestión regulatoria. Los ejercicios de evaluación *ex post* deben mejorarse no solo en lo que respecta a la simplificación administrativa, sino también a la eficacia general de la regulación, así como para monitorear los esfuerzos de reforma regulatoria.

La Ley 7472 establece disposiciones para llevar a cabo la evaluación *ex post* de trámites y procedimientos administrativos con efectos en el comercio y el acceso a los mercados. En la actualidad Costa Rica no incluye la medición de la carga de los costos de cumplimiento en sus esfuerzos de simplificación. Además, el programa de simplificación no incluye las TIC ni entraña la participación del nivel subnacional de manera sistemática.

El MEIC ha instalado una Comisión de Mejora Regulatoria con el único propósito de supervisar el progreso de los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación. Podría ampliarse el papel de la Comisión para que siguiera una estrategia más ambiciosa y se beneficiara del fortalecimiento sostenido de las capacidades.

En los dos reguladores económicos, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), hay oportunidades para mejorar la gobernanza y la implementación de herramientas de gestión regulatoria es una tarea pendiente. Por ejemplo, los reguladores económicos (que forman parte de la administración pública descentralizada) se superponen con la administración pública central. Aún más, la legislación vigente de los dos reguladores económicos no incluye mecanismos para impedir las “puertas giratorias” o definir períodos de incompatibilidad. En los reguladores económicos no se utilizan sistemáticamente herramientas como la evaluación del impacto regulatorio, la simplificación administrativa y la evaluación *ex post*.

Gobernanza multinivel

En Costa Rica hay un amplio margen para mejorar la coherencia regulatoria entre los distintos niveles de gobierno. Los mecanismos de coordinación que conducen a la coherencia regulatoria siguen en etapas preliminares. Un ejemplo es el primer proyecto del MEIC a nivel subnacional para armonizar los permisos comerciales en 6 cantones, o municipalidades, de la región Brunca. Además, la implementación de Planes de Mejora Regulatoria, o la digitalización para mejorar la prestación de servicios públicos, son dos ejemplos de esfuerzos dispersos, incipientes y escasos a nivel subnacional.

Costa Rica podría beneficiarse enormemente si fortaleciera la capacidad y el desempeño de la gestión regulatoria a nivel subnacional. Las municipalidades entrevistadas reiteraron la necesidad de mejorar las capacidades para promover una mejor regulación. La falta de recursos también fue mencionada en múltiples ocasiones como la posible causa de la falta de una gestión regulatoria adecuada en las municipalidades. Con los recursos adecuados el MEIC podría estar en condiciones de ofrecer talleres y orientación sobre fortalecimiento de capacidades.

La centralización de las funciones gubernamentales limita los esfuerzos de simplificación a nivel subnacional. Encontramos un ejemplo en los trámites necesarios para abrir un negocio en Costa Rica, principalmente fuera de San José, la capital. La apertura de un negocio mezcla regulaciones nacionales y subnacionales; sin embargo, un problema es que el gobierno central no tiene representación formal a nivel municipal y esto aumenta el costo de la regulación. Por la misma razón los esfuerzos de simplificación administrativa se dividen según el nivel de gobierno, y hay pocas expectativas de una estrategia integrada.

El gobierno de Costa Rica tiene un acuerdo bilateral con México. Los dos gobiernos establecieron un marco de cooperación que incluye la implementación de EIR en Costa Rica. Además, se presta atención a obligaciones internacionales como las establecidas por la Organización Mundial del Comercio o la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que provee una plataforma para desarrollar instrumentos jurídicos y políticos internacionales en apoyo de la coherencia regulatoria.

Recomendaciones clave

Compromiso con un enfoque de gobierno completo integrado

- Mejorar la especialización y los conocimientos técnicos en la Dirección de Mejora Regulatoria, responsable de la supervisión regulatoria, con el fin de ampliar la evaluación de los impactos económicos y sociales de los proyectos de ley y los documentos de políticas. Designar un Director de la DMR que lidere y coordine la reforma regulatoria.
- Mejorar la coordinación y la cooperación con el sector público descentralizado para producir una regulación de calidad y aprovechar los conocimientos técnicos especializados de la DMR.
- Fortalecer la coordinación y la alineación con los objetivos de los comités presidenciales para que los objetivos actuales del gobierno (es decir, competitividad e innovación) coincidan con la agenda de política regulatoria.

El enfoque del desarrollo de políticas

- Desarrollar un enfoque más sistémico para mejorar la supervisión y la aplicación del uso de herramientas de gestión regulatoria por parte de las entidades descentralizadas del sector público.
- Dotar a la Dirección de Mejora Regulatoria de los recursos humanos y financieros necesarios para supervisar las herramientas de gestión regulatoria y promocionar la agenda de reforma regulatoria.

Capacidad de evaluación del impacto regulatorio

- Introducir una prueba de umbral que amplíe el alcance actual y trascienda los procedimientos administrativos, con el fin de preparar evaluaciones de impacto más exhaustivas de los proyectos de ley y documentos de políticas y se concentre en las regulaciones con el mayor potencial de impacto.
- Hacer un diagnóstico de la deficiencia de habilidades y llevar a cabo talleres de fortalecimiento de capacidades para aumentar los conocimientos especializados necesarios para cumplir los requisitos de las EIR (por ejemplo, definición de problemas, medición de impactos y costos de regulación) y que incluya a la administración pública descentralizada (municipalidades y reguladores económicos).

Transparencia y participación pública

- Introducir un principio de proporcionalidad en la consulta regulatoria obligatoria que se realice de manera sistemática para todas las instituciones de la administración nacional, y no solo para las regulaciones que se sometan a evaluaciones de impacto.
- Extender el plazo del proceso de consulta e incorporar un mecanismo de retroalimentación para informarles a las partes interesadas sobre cómo fueron tratados sus comentarios, que haga públicas las opiniones de los participantes y responda a los problemas más importantes que se plantearon.
- Introducir agendas de planificación a futuro que incluyan los archivos preliminares de la regulación y la información relevante para que las partes interesadas puedan preparar aportes significativos.
- Asegurarse de que exista una función de impugnación en los mecanismos de supervisión existentes para garantizar que la participación de las partes interesadas en el desarrollo de las regulaciones se lleve a cabo de conformidad con las directrices, aparte de la consulta realizada en el proceso de EIR. Esta función la podría asumir un órgano central de supervisión que supervise el proceso regulatorio desde la perspectiva de “gobierno completo”.

Desempeño regulatorio

- Monitorear y evaluar las reformas regulatorias a través de, por ejemplo, la identificación de indicadores de desempeño y la realización de evaluaciones sistemáticas de políticas regulatorias clave –como el uso de la EIR o el proceso de consulta– que podrían ayudar a mejorar el sistema regulatorio.
- Revisar el programa de simplificación y considerar incluir la medición de la carga de los costos de cumplimiento para concentrar mejor los recursos; incluir las TIC en el esfuerzo de simplificación, cuando corresponda; lograr la participación del nivel subnacional; y ampliar los esfuerzos de simplificación administrativa en toda la administración.
- Apoyar un proceso dirigido a incorporar buenas prácticas de gobernanza regulatoria en los reguladores económicos, entre ellas un código de conducta, la revisión de roles y funciones para evitar solapamientos con otras entidades y la incorporación de herramientas de gestión regulatoria (por ejemplo, EIR, simplificación administrativa, agendas de planificación a futuro).

Gobernanza multinivel

- Introducir mecanismos de coordinación y cooperación con el objetivo de incorporar buenas prácticas regulatorias a nivel subnacional.
- Fortalecer los conocimientos técnicos especializados y mejorar las capacidades regulatorias a nivel subnacional.

Nota

¹ Información precisa a abril de 2017.

Referencia

OECD (2015), *Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. [1]

2 Información de contexto sobre Costa Rica

Este capítulo ofrece una breve descripción del contexto social, político y económico de Costa Rica. Describe los principales elementos políticos y económicos del país: las divisiones administrativas, los principales motores económicos y el sistema de gobierno. También provee una visión general de los logros y desafíos sociales del país durante los últimos años.

Costa Rica es un país ubicado en América Central con una población de aproximadamente 4.8 millones de personas (2014). El país tiene un gobierno nacional y un nivel subnacional de gobierno compuesto por 81 cantones o municipalidades. Este país centroamericano alberga la mayor densidad de especies en el mundo. Costa Rica destaca en la región por su estabilidad política y económica. Es miembro de la Organización Mundial del Comercio desde el 1 de enero de 1995 y sus principales exportaciones son: alimentos y animales vivos (31.9%), maquinaria y equipo de transporte (29.3%) y productos manufacturados (17.4%) (OECD, 2016^[1]).

Según el último informe económico sobre el país, *Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2016: Evaluación económica*, el sólido desempeño económico de Costa Rica combina niveles de vida crecientes y el uso sostenible de los recursos naturales. En las últimas tres décadas el PIB real per cápita casi se ha duplicado, a medida que la economía ha evolucionado de una economía rural basada en la agricultura a una con industrias de alto valor agregado vinculadas a las cadenas de valor globales. El proceso de apertura al comercio internacional y la atracción de inversión extranjera directa (IED) que comenzó a principios de la década de 1980 ha diversificado la estructura de producción del país y ha impulsado las exportaciones y la utilización de la fuerza laboral. (OECD, 2016^[1])

El Informe de Competitividad Global (2015-16) del Foro Económico Mundial (FEM) clasifica a Costa Rica como la tercera economía más competitiva en América Latina y el Caribe después de Chile y Panamá, y ocupa el puesto 52 entre 140 economías. La calidad de su educación primaria (39º) y la calidad de su sistema educativo en general (34º) lo convierten en el país mejor clasificado de América Latina en estas dos subcategorías. Por otra parte, se mencionan la ineficiente burocracia gubernamental, las deficiencias en infraestructura y las tasas impositivas como los tres factores más problemáticos para la realización de negocios en el país. (World Economic Forum, 2015^[2]).

Costa Rica se rige por un sistema parlamentario unicameral. El Parlamento (Asamblea Legislativa) está compuesto por 57 miembros elegidos por voto popular cada cuatro años sin reelección inmediata. El Presidente de la República, elegido por votación popular por un período de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata, es el jefe de gobierno y el jefe de Estado. Las últimas elecciones parlamentarias se celebraron el 2 de febrero de 2014, para el período 2014-2018. (OECD, 2015^[3]). El actual Gobierno de la República llegó al poder después de ganar las elecciones nacionales en febrero de 2014 por un período constitucional de cuatro años que comenzó el 8 de mayo de 2014 y finaliza el 8 de mayo de 2018.

El estudio de gobernanza pública de la OCDE, *Costa Rica: Buena gobernanza, del proceso a los resultados*, de 2015, (OECD, 2015^[3]) comenta que el país tiene "una administración pública fragmentada, caracterizada por un importante número de órganos subsidiarios de ministerios del gobierno central y un gran sector institucionalmente descentralizado". Esto entraña que existe un desafío para la coordinación de la gobernanza, además de la necesidad de consolidar y armonizar el uso de mecanismos de control y dirección que incluyen herramientas de gestión regulatoria en toda la administración.

Costa Rica tiene una importante fragmentación en el sector público, y, aunque cierto grado de fragmentación no es infrecuente en los países de la OCDE, esta fragmentación plantea desafíos particulares en términos de coordinación de políticas. La Constitución de Costa Rica no solo distingue entre gobierno central y local (es decir, "el sector público territorialmente descentralizado"), sino que también establece la existencia de instituciones autónomas (artículo 188 de la Constitución). El "sector de las instituciones descentralizadas" (a diferencia de los ministerios y sus órganos subsidiarios) abarca estas instituciones autónomas y distingue entre instituciones autónomas y sus órganos subsidiarios, instituciones semiautónomas, empresas públicas estatales y no estatales y entes públicos no estatales que colaboran en la satisfacción del interés público (OECD, 2015^[3]).

Costa Rica ocupa el primer lugar en el índice Planeta Feliz. El índice explica que Costa Rica abolió su ejército en 1949 y desde entonces ha reasignado los fondos militares a sectores de capital humano como educación, salud y pensiones. (New Economics Foundation, n.d.^[4]) La esperanza media de vida al nacer

de los costarricenses es significativamente más alta que en otros países de América Latina, y Costa Rica ha logrado un progreso importante en el Índice de Desarrollo Humano.

En 2012, al convertirse en miembro de la Sociedad de Gobierno Abierto, Costa Rica se comprometió firmemente con la apertura, la transparencia y la responsabilidad del Estado. (OECD, 2015^[3]) Costa Rica, junto con Uruguay y Chile, son los mejores países de América Latina según la clasificación del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2015 de Transparencia Internacional. La percepción de la corrupción en Costa Rica se ha mantenido constante en los últimos años. (Transparency International, n.d.^[5]).

Según el *Latinobarómetro* de 2016 los cinco desafíos principales que enfrenta Costa Rica son: desempleo (25%), crisis política (15%), crimen y seguridad pública (12%), problemas económicos (12%) y pobreza (6%) (Latinobarómetro, 2015^[6]). La tasa de desempleo alcanzó el 9.6% en 2015, mayor que el promedio regional de 7.2%. Esta tasa se ha mantenido prácticamente constante durante los últimos 5 años; esto implica que existe un problema estructural que debe solucionarse. (La República, 2016^[7]). Además, las mujeres enfrentan tasas de desempleo más altas y su participación en el mercado laboral es especialmente baja: solo poco más de la mitad de las mujeres en edad laboral participan en el mercado laboral. El desempleo juvenil alcanza el 24% (OECD, 2016^[1]). Por otra parte, el empleo informal está aumentando y alcanza más del 30% del empleo total. La agricultura, la construcción y los servicios de trabajo doméstico son los sectores donde la informalidad es mayor y alcanza el 60% del empleo total.

Referencias

- La República (2016), “Costa Rica tiene la segunda tasa de desempleo más alta de Latinoamérica”, https://www.larepublica.net/noticia/costa_rica_tiene_la_segunda_tasa_de_desempleo_mas_alta_de_latinoamerica/ (consultado el 6 de abril de 2020). [7]
- Latinobarómetro (2015), *Latinobarómetro Database*, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (consultado el 6 de abril de 2020). [6]
- New Economics Foundation (s.f.), *Happy Planet Index*, <http://happyplanetindex.org/> (consultado el 6 de abril de 2020). [4]
- OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en. [1]
- OECD (2015), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>. [3]
- Transparency International (n.d.), *Corruption Perception Index 2015*, 2015, <https://www.transparency.org/cpi2015#results-table> (consultado el 6 de abril de 2020). [5]
- World Economic Forum (2015), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (consultado el 6 de abril de 2020). [2]

3

Compromiso con la política regulatoria

Este capítulo ofrece una breve descripción del compromiso de Costa Rica con una política regulatoria integrada en todo el gobierno y dirigida a mejorar la calidad de la regulación para las empresas y los ciudadanos. Presenta de qué manera la política regulatoria está integrada en los documentos estratégicos del gobierno de Costa Rica. Luego presenta el marco institucional de la política regulatoria y la división de las competencias. Finalmente presenta una evaluación de la implementación del Principio Básico.

Principio básico: El compromiso con una política regulatoria integrada al "gobierno completo" y dirigida a mejorar la calidad de la regulación para empresas y ciudadanos, y que incluya evaluación de impacto ex ante y evaluación ex post con claras responsabilidades ministeriales para su implementación.

Política regulatoria: instrumentos legales y de planificación en Costa Rica

La base legal e institucional de la política regulatoria en Costa Rica la constituyen varios instrumentos legales y de planificación. En Costa Rica no existe un documento único que articule la política regulatoria de manera integral. No obstante, el gobierno ha establecido algunas de las bases para desarrollar la política regulatoria en diversas leyes primarias y en la legislación secundaria que se explicará más adelante.

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-18 (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014^[11]) da testimonio del enfoque de política regulatoria del gobierno, que incluye un fuerte componente de simplificación de trámites y procedimientos administrativos. El Plan Nacional de Desarrollo introduce herramientas como los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación.

El documento principal que guía el proceso de creación de normas de la legislación secundaria es la Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos. También establece las bases del análisis de la relación costo-beneficio (ACB) que se debe realizar solo para las regulaciones que implican creación o modificación de un trámite o procedimiento administrativo. En principio, esta ley abarca tanto a la administración central como a los órganos descentralizados; sin embargo, en la práctica la implementación varía.

El Decreto Ejecutivo 37045-MP-MEIC funciona como reglamento subordinado a la Ley 8220. el decreto introduce la obligación de mantener un Catálogo Nacional de Trámites (CNT). Además explica y detalla el sistema de simplificación administrativa de Costa Rica.

En 1994 se publicó la Ley 7472 para la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Esta ley introduce, por primera vez, el tema de la desregulación en la legislación nacional al establecer una serie de obligaciones que deben cumplir las instituciones públicas para eliminar todas las regulaciones innecesarias que constituyan barreras al comercio. También crea la Comisión de Mejora Regulatoria dentro del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

La Ley 8220 fue modificada y complementada por la Ley 8990 del 27 de septiembre de 2011, por la cual se mejoraron ciertas condiciones para la implementación adecuada y eficiente de los principios de mejora regulatoria. Las siguientes son algunas de las modificaciones:

- Se establece explícitamente el mandato del MEIC de implementar medidas de mejora regulatoria.
- El artículo 12 introduce la obligación de realizar una evaluación del impacto regulatorio antes de emitir nuevas regulaciones o modificar las existentes.
- El artículo 13 otorga carácter vinculante a criterios emitidos por el MEIC para las entidades de la administración central, y carácter de recomendación a los criterios emitidos para todas las entidades de la administración pública descentralizada, en ambos casos en materia de mejora regulatoria.

En el caso de los reglamentos técnicos, el artículo 39 de la Ley 8279 del Sistema Nacional para la Calidad, crea el Órgano de Reglamentación Técnica como comisión interministerial para contribuir a la elaboración de los reglamentos técnicos mediante asesoramiento. Es responsable de coordinar la elaboración de los reglamentos técnicos con los respectivos ministerios. Las funciones son, entre otras, las siguientes:

- Recomendar la adopción, actualización o derogación de los reglamentos técnicos emitidos por el Poder Ejecutivo.
- Emitir criterios técnicos con respecto a los anteproyectos de reglamento técnico que desee implementar el Poder Ejecutivo.

- Evitar las barreras técnicas para el comercio.
- Asegurarse de que los reglamentos técnicos otorguen a los productos importados un tratamiento similar al de los productos nacionales.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 32068-MEIC-S-MAG-MICIT-MOPT-COMEX-MINAE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 216 del 4 de noviembre de 2014, se emite el Reglamento del Órgano de Reglamentación Técnica con la finalidad de establecer la organización, competencia, funciones y procedimientos para la elaboración de los reglamentos técnicos.

Responsabilidad institucional

La responsabilidad de coordinar la política regulatoria y promover la calidad regulatoria recae en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y más específicamente en la Dirección de Mejora Regulatoria (DMR). La DMR es responsable, entre otras cosas, de las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de la Ley 8220 en lo respectivo a los mecanismos de control *ex ante* y *ex post* para la reducción de trámites, de conformidad con el artículo 11.
- Emitir directrices y realizar talleres de capacitación para que las entidades cumplan con la Ley 8220, de acuerdo con los principios expuestos en los artículos 8 y 9.
- Supervisar los esfuerzos de simplificación en toda la administración pública, central y descentralizada, incluidas las instituciones autónomas y semiautónomas, los órganos con personalidad jurídica instrumental, los entes públicos no estatales, las municipalidades y las empresas públicas (artículo 1).
- Desarrollar un registro nacional de trámites y procedimientos administrativos.

Recuadro 3.1. Organismos de supervisión regulatoria en los países de la OCDE: acuerdos y mandatos institucionales

El diseño institucional de la agencia a cargo de supervisar la implementación de prácticas para promover la calidad regulatoria es uno de los elementos más importantes de la política regulatoria. El éxito de la agencia dependerá del empoderamiento político y de su capacidad operativa y financiera. Si bien la experiencia de los países de la OCDE no evidencia la necesidad de un acuerdo institucional en particular para el órgano de supervisión, algunos han optado por colocarlo en el centro del gobierno o en los ministerios cercanos al centro del gobierno. A continuación se incluyen algunos ejemplos:

En **Australia**, la Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias (OBPR por sus siglas en inglés), parte de la División de Reforma Regulatoria del Despacho del Primer Ministro y el Gabinete está a cargo de supervisar la política regulatoria. La política regulatoria en Australia incluye la elaboración de evaluaciones de impacto, la medición de las cargas administrativas, el marco de desarrollo de los reguladores y la gestión del inventario de regulaciones. La OBPR también imparte capacitación y apoyo a las agencias públicas que llevan a cabo las evaluaciones de impacto y otras funciones regulatorias.

En **Canadá** el proceso para la emisión de regulación primaria y secundaria sigue caminos diferentes. El proceso para elaborar la regulación primaria está integrado en la Directiva del Gabinete sobre Legislación. La supervisión del proceso de consulta, el análisis *ex post* y la evaluación de la calidad son realizados por la Oficina del Consejo Privado. En el caso de la regulación secundaria, la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá es la responsable de supervisar los estándares de calidad. En Canadá el proceso para emitir regulación secundaria es más detallado y transparente. Por ejemplo, toda regulación debe incluir una evaluación de impacto y un proceso de consulta y estar conforme con los requisitos de evaluación de la Política de la Junta del Tesoro.

La Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA por sus siglas en inglés) de **Estados Unidos** es parte de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Casa Blanca. Sus funciones principales incluyen: revisar las regulaciones del poder ejecutivo, aprobar los requisitos de información del gobierno, establecer las prácticas relativas a las estadísticas de las agencias públicas y coordinar las políticas de privacidad del gobierno. Su director es nombrado por el presidente de los Estados Unidos.

En **México**, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, ahora CONAMER) es un órgano descentralizado del Ministerio de Economía. Para que pueda cumplir con sus funciones y administrar sus recursos financieros, la CONAMER posee independencia operativa y administrativa. Las funciones principales de la Comisión son: regir las EIR, coordinar los proyectos de simplificación y asesorar a los gobiernos subnacionales en materia de mejora regulatoria.

Fuente: (Government of Canada, n.d.^[2]), (Department of the Prime Minister and Cabinet, n.d.^[3]), (Office of Management and Budget, n.d.^[4]), (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, n.d.^[5]), <https://www.gob.mx/conamer>.

La administración Solís estableció seis Consejos Presidenciales, incluido el Consejo Nacional de Competitividad e Innovación, que se anunció en el mes de septiembre de 2014, con el fin de subrayar, entre otras cosas, la importancia de la simplificación administrativa. El Consejo está compuesto por representantes del sector público, el Banco Central, el sector privado a través de la Unión de Cámaras y Empresas del Sector Privado (UCCAEP) y el Consejo de Competitividad del sector privado. El Primer Vicepresidente de la República dirige este Consejo con el mandato de presentar informes periódicos al Presidente. Como parte de las acciones del Consejo Presidencial se emitieron dos directrices en materia de política regulatoria:

- Instar a los entes y órganos de la administración pública central y descentralizada a designar un Oficial de Simplificación de Trámites (OST) y formular anualmente un Plan de Mejora Regulatoria y Simplificación.¹
- Instar a las entidades a publicar sus Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación. También establece el liderazgo del MEIC en la materia. La Presidencia de la República supervisará el nivel de progreso en relación con el cumplimiento y aplicará, según corresponda, las sanciones respectivas en caso de incumplimiento.²

También es competencia del MEIC la Comisión de Mejora Regulatoria establecida mediante el Decreto Ejecutivo No. 28575-MEIC en 2000. Esta comisión intersectorial incluye cuatro ministerios;³ en la práctica, las reuniones son convocadas por el MEIC y no se realizan periódicamente ni de manera sistemática. Por ejemplo, durante el año 2016 celebraron dos reuniones para evaluar el progreso de la agenda de regulación.

En el caso de los reglamentos técnicos, el artículo 39 de la Ley 8279 del Sistema Nacional para la Calidad, del 2 de mayo de 2002, crea el Órgano de Reglamentación Técnica como comisión interministerial para contribuir a la elaboración de los reglamentos técnicos mediante asesoramiento durante el proceso de emisión. También es responsable de coordinar con los respectivos ministerios la elaboración de los reglamentos técnicos, con el fin de garantizar una protección eficaz y eficiente de la salud de los humanos, los animales y el medio ambiente, de la seguridad, los consumidores y otros intereses legales protegidos.

Costa Rica ha establecido instrumentos legales y de planificación para supervisar la calidad regulatoria, incluidos un mandato institucional y acciones estratégicas para la implementación de herramientas de gestión regulatoria como la simplificación administrativa, la participación de las partes interesadas en el proceso de creación de normas y la evaluación del impacto regulatorio, alineadas con las prácticas de los países de la OCDE, como muestra la [Tabla 3.1](#). Como se menciona en la sección Conclusiones y

recomendaciones, Costa Rica está actualmente desarrollando una política pública regulatoria y una estrategia de gobernanza dirigidas explícitamente al “gobierno completo”.

Tabla 3.1. Comparación de Costa Rica con los países de la OCDE: política y proceso regulatorios

	Costa Rica	ALC	OCDE
Existe una política regulatoria, publicada y explícita	Sí	Sí (5); No (2)	Sí (32); No (2)
Ministro o funcionario de alto nivel responsable de promover la reforma regulatoria	Sí	Sí (4); No (3)	Sí (28); No (6)
Órgano responsable de promover la política regulatoria y de informar sobre la calidad regulatoria	Sí	Sí (5); No (2)	Sí (32); No (2)

Notas: Los datos sobre los países de ALC incluyen a: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Reflejan la situación al 31 de diciembre de 2015. Los datos sobre los países de la OCDE abarcan 34 países y reflejan la situación al 31 de diciembre de 2014.

Fuente: (OECD, 2016^[6]).

Cuestiones por considerar

En Costa Rica la política regulatoria está dentro de la cartera del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Esto podría ampliarse para desarrollar todavía más una política regulatoria que abarque el gobierno completo e incluya la introducción de herramientas obligatorias de control de calidad y gestión regulatoria con alcance en la administración pública central y las instituciones descentralizadas. Actualmente el Ministerio de Economía, Industria y Comercio está a cargo de implementar herramientas específicas de gestión regulatoria como la evaluación del impacto regulatorio de los procedimientos administrativos y el programa de simplificación.

En Costa Rica la Ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos constituye el marco de la gobernanza y las herramientas regulatorias. El gobierno también sigue el mandato del Plan Nacional de Desarrollo de implementar herramientas de gestión regulatoria destinadas a mejorar el proceso de creación de normas; estos esfuerzos se basan en el marco jurídico existente, que se centra en la promulgación de regulaciones solo por parte del poder ejecutivo (es decir, la regulación secundaria).

Costa Rica está firmemente concentrada en la simplificación de los procedimientos administrativos, pero esto eclipsa el potencial del uso de otras herramientas de gestión regulatoria como la EIR o las consultas públicas durante los procesos de creación de normas. Ampliar el alcance de sus prácticas regulatorias podría beneficiar a Costa Rica.

El alcance de la Dirección de Mejora Regulatoria (DMR), que forma parte del MEIC, tiene un amplio margen de mejora en términos de fortalecimiento de los recursos financieros y humanos; en particular, el nombramiento del Director de la DRM, lo que subrayaría el liderazgo político y la visibilidad de la reforma regulatoria. Además, el mandato de la Dirección de Mejora Regulatoria incluye la construcción del inventario de regulaciones, la implementación de un sistema de EIR y la supervisión del programa de simplificación. Sin embargo, para tener éxito estas tareas requieren más recursos financieros y técnicos.

Notas

¹ Sesión 11 del 15/07/2014.

² Sesión del 04/11/2014.

³ Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Referencias

- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (s.f.), *Comisión Nacional de Mejora Regulatoria*, [5]
<https://www.gob.mx/conamer> (consultado el 6 de abril de 2020).
- Department of the Prime Minister and Cabinet, A. (s.f.), *Office of Best Practice Regulation*, [3]
<https://www.pmc.gov.au/regulation> (consultado el 6 de abril de 2020).
- Government of Canada (n.d.), *Guide to Making Federal Acts and Regulations: Cabinet Directive on Law-Making*, [2]
<https://www.canada.ca/en/privy-council/services/publications/guide-making-federal-acts-regulations/guide-making-federal-acts-regulations-cabinet-directive-law-making.html> (consultado el 24 de mayo de 2018).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, [1]
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VkAE53TyOWyPR9BAB-qA> (consultado el 6 de abril de 2020).
- OECD (2016), *Indicators of Regulatory Policy and Governance for Latin America 2016*, [6]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-for-latin-america-2016.htm> (consultado el 6 de abril de 2020).
- Office of Management and Budget (n.d.), *Office of Information and Regulatory Affairs*, [4]
<https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/> (consultado el 6 de abril de 2020).

4 El enfoque del desarrollo de políticas

Este capítulo ofrece una breve descripción general de la implementación del Principio Básico que apoya un enfoque sólido para el desarrollo de políticas, a partir de los instrumentos del Comité de Política Regulatoria. Primero, presenta el proceso de creación de normas en Costa Rica, en función de si se trata de legislación primaria o de legislación secundaria, dado que los procesos difieren. Luego detalla la supervisión regulatoria en Costa Rica, sus instituciones y mecanismos. Finalmente presenta una evaluación de la implementación del Principio Básico.

Principio básico: Un enfoque del desarrollo de políticas que incluya el establecimiento de instituciones y procesos que aseguren el desarrollo de políticas sólidas, evaluación del impacto regulatorio (EIR) y supervisión y presentación de informes sobre el cumplimiento, en todo el gobierno, de las prácticas de gestión regulatoria.

El proceso de creación de normas en Costa Rica

Leyes primarias

En Costa Rica las regulaciones pueden ser emitidas a través de la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo y los órganos descentralizados, autónomos o técnicos. Las leyes que promulga la Asamblea Legislativa pueden iniciarse por iniciativa popular (si diez congresistas adoptan el proyecto), por iniciativa propia o a través de sesiones extraordinarias del poder ejecutivo. Toda la regulación derivada de este proceso debe ser publicada en el Diario Oficial La Gaceta para un proceso de consulta pública de ocho días. Estos proyectos también van acompañados de un informe legal y económico que se utiliza para valorar la viabilidad de la ley. El proyecto debe ser aprobado por una comisión y luego en la Asamblea Legislativa.

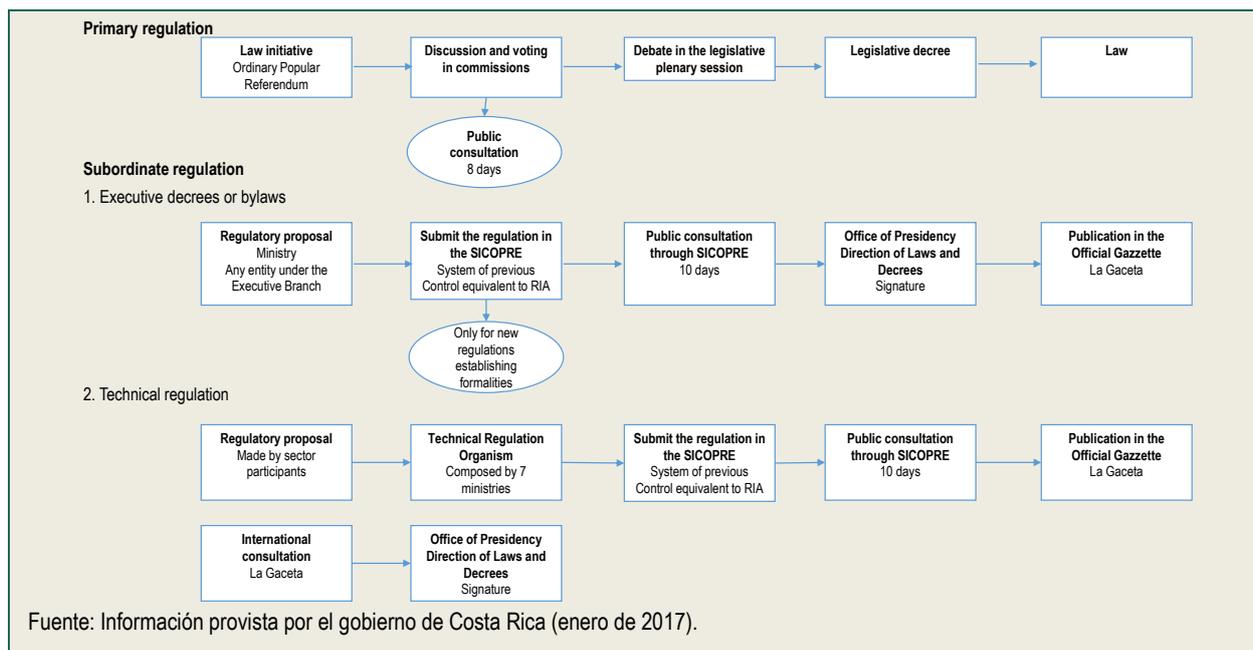
Regulación secundaria

El ejecutivo tiene el poder de emitir regulación secundaria en la forma de decretos o normas que pueden abarcar cualquier sector. Si tienen impacto en terceros, estos proyectos deben publicarse y enviarse a consulta pública. En la práctica, sin embargo, las propuestas se envían a que las firme el Presidente sin un proceso de consulta adecuado, por razón de emitirse en circunstancias excepcionales (es decir, por estar en función del interés público). Toda regulación derivada de este proceso debe pasar por un sistema de control de calidad preliminar del MEIC.

Recuadro 4.1. La regulación primaria y la regulación secundaria en Costa Rica

El desarrollo de políticas en Costa Rica depende de la institución que inicia la regulación y conduce principalmente a 3 procedimientos estándar diferentes: la regulación primaria (iniciada por el legislativo), la regulación secundaria (iniciada por el ejecutivo) y la regulación técnica (iniciada por el ejecutivo). El siguiente diagrama describe una versión simplificada de los tres procesos:

Figura 4.1. El proceso de elaboración de regulaciones en Costa Rica



El marco para la regulación técnica lo define la Ley del Sistema Nacional para la Calidad. Esta ley establece las actividades relacionadas con el desarrollo de la calidad y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de evaluación y aprobación con el objetivo de mejorar la competitividad nacional de las empresas. El Consejo Nacional de Calidad, dirigido por el MEIC y compuesto por otros siete ministerios, cámaras de comercio y representantes de normalización y acreditación debe revisar todas las propuestas de regulación técnica. Además, se debe publicar la propuesta por un período de consulta nacional de 10 días. También se presenta a un proceso de consulta internacional y finalmente se envía para que reciba el sello presidencial en la Dirección de Leyes y Decretos (DLD).

El desarrollo de políticas regulatorias en la regulación secundaria

De conformidad con la Ley 8220, la institución encargada de supervisar la política regulatoria en Costa Rica es la Dirección de Mejora Regulatoria (DMR), que forma parte del MEIC. La DMR se compone de dos áreas: i) Apoyo institucional, responsable de los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación (PMR) y el Registro Nacional de Trámites; y ii) Análisis regulatorio, responsable de las evaluaciones del impacto regulatorio, con un personal de 10 funcionarios públicos.

Toda regulación cubierta por la Ley 8220 (limitada a regulaciones que crean o aumentan los trámites o procedimientos administrativos para los ciudadanos y empresas) debe pasar por una evaluación del impacto regulatorio y una consulta pública supervisadas por el MEIC, específicamente por la DMR. Los criterios y las recomendaciones que emite la DMR sobre los EIR que presenta la administración pública central son vinculantes, a diferencia del sector de las instituciones descentralizadas (por ejemplo, los órganos autónomos y semiautónomos), en donde el carácter de los criterios emitidos es de recomendación. En otras palabras, las regulaciones que emite el sector descentralizado siguen mecanismos de control de calidad (EIR y consulta pública), pero la DMR no puede cuestionarlas porque las recomendaciones de la DMR no son vinculantes en este sector.

El artículo 9 del Decreto Ejecutivo 37045-MP-MEIC, que es una regulación subordinada a la Ley 8220, permite la creación del Sistema de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria. El sistema obliga a las instituciones públicas a designar un oficial de simplificación de trámites (OST) responsable de la

creación de: i) el Catálogo Nacional de Trámites; y, ii) los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación (PMR).

El objetivo de la implementación de los PMR en las instituciones públicas costarricenses es reducir la burocracia. Cada institución debe presentar y someter a revisión al menos dos trámites por año. Estas propuestas se basan en los criterios que establece el MEIC en una guía técnica explícita, que incluye:

1. La frecuencia
2. El proceso institucional
3. La satisfacción de los ciudadanos
4. La relevancia del trámite
5. Cobertura
6. Cumplimiento del tiempo que lleva el trámite

En la práctica no existe evidencia clara de que los resultados de los PMR estén claramente definidos o evaluados. En la actualidad estos planes no se acompañan de objetivos cuantitativos preestablecidos y claros y no todos los criterios mencionados anteriormente se toman en consideración al desarrollar e implementar los planes. Además, de acuerdo con la regulación secundaria de la Ley 8220 (artículo 23), los PMR deben estar vinculados a los Planes Operativos Institucionales y los objetivos presupuestarios anuales. En la práctica esto todavía no ha sucedido.

Los oficiales de simplificación (OST) a cargo de los PMR en cada institución son las únicas personas responsables de supervisar la implementación correcta de los planes de simplificación. Estos funcionarios llevan a cabo otras funciones en sus entidades, por lo que estas tareas se les asignan como deberes adicionales. En la práctica, la mayoría de las instituciones centrales y descentralizadas han designado sus OST; pero este no es el caso en la mayoría de las 81 municipalidades que no cumplen con este requisito.

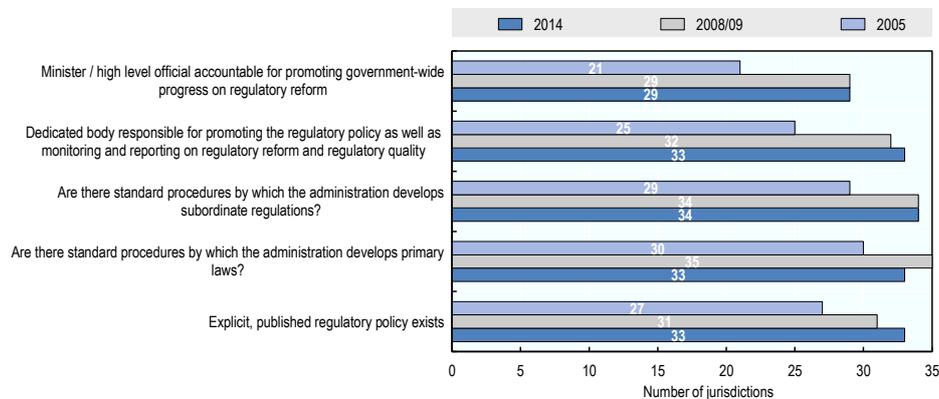
El Comité de Política Regulatoria le da seguimiento al Catálogo Nacional de Trámites, como se indica en la Carta del Presidente del 12 de diciembre de 2016. En este momento el MEIC está renovando el catálogo; el nuevo es una plataforma digital cuyo objetivo es incluir la lista de trámites y procedimientos administrativos a escala subnacional, dado que los del gobierno central ya están incluidos en el Catálogo.

Como se mencionó anteriormente, Costa Rica estableció una Comisión de Mejora Regulatoria con la participación de 4 ministerios, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 7472 para la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Los Ministerios y demás miembros de la comisión son:

1. Ministerio de Economía, Industria y Comercio
2. Ministerio de Salud
3. Ministerio de Ambiente y Energía
4. Ministerio de Agricultura y Ganadería
5. El presidente de la Comisión para Promover la Competencia
6. Un representante de cada una de las 5 cámaras empresariales¹
7. Un representante de las cooperativas.
8. Un representante del Movimiento Solidarista
9. Un representante de las asociaciones agrícolas productivas
10. Un representante de la Cámara de Comercio Exterior (CRECEX)
11. Un representante sindical

La Comisión tiene reuniones ordinarias cada seis semanas. Sin embargo, en 2015 la Comisión solo celebró 5 reuniones ordinarias y en 2016 solo dos reuniones.

Figura 4.2. La adopción de una política explícita de calidad regulatoria para todo el gobierno en los países de la OCDE



Nota: Con base en datos de 34 países y la Comisión Europea. Chile, Estonia, Israel y Eslovenia no eran miembros de la OCDE en 2005, por lo que no se incluyeron en el estudio de ese año.

Fuente: (OECD, 2015^[11]), 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

En cumplimiento del mandato de la Ley 8220, Costa Rica desarrolló un sistema de control *ex ante* a través del Sistema Digital de Control Previo (SICOPRE). El sistema les permite a las instituciones realizar un análisis de la relación costo-beneficio de cada nueva regulación o cualquier reforma a las existentes, que también se hacen pública para su consulta.

La emisión de una regulación –ya sea legislación primaria o legislación secundaria– en Costa Rica sigue el establecimiento de mecanismos y prácticas de control de calidad, como la participación de las partes interesadas. En cuanto a la regulación subordinada, existen procedimientos estándar que incluyen herramientas como la EIR, los procesos de consulta y los programas de simplificación similares a las de los países de la OCDE.

Sin embargo, actualmente no existe un mecanismo de aplicación eficaz que garantice la implementación sistemática de las herramientas de gestión regulatoria, y la implementación de estas herramientas debe mejorarse a través de una capacitación extensa y de una supervisión clara ejercida por la DMR. Esto permitirá garantizar que su implementación realmente mejora la calidad de la regulación. Por ejemplo, el programa de simplificación podría hacer uso de la medición de la carga para concentrar los recursos, podría hacerse la consulta pública para todas las regulaciones y no solo para aquellas que incluyan procedimientos administrativos.

Cuestiones por considerar

Costa Rica ha adoptado la práctica de EIR utilizando una plataforma digital llamada Sistema de Control Previo (SICOPRE), Planes de Mejora Regulatoria anuales y consulta pública sobre las regulaciones durante el proceso de EIR, entre otras. De esta manera, existen los componentes básicos para construir una política regulatoria y de gobernanza más robusta y con alcance en todo el gobierno. Sin embargo, para lograr mejores resultados se deben mejorar las herramientas para el control de la calidad de las regulaciones nuevas y existentes en Costa Rica. Por ejemplo, los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación no cuentan con criterios cuantitativos ni cualitativos para medir la carga administrativa, como se hace comúnmente en los países de la OCDE.

La supervisión regulatoria, incluida una función de impugnación, es ejercida por el MEIC solo en el ámbito de la administración central. Las actividades de supervisión permiten implementar, dar seguimiento y evaluar adecuadamente los resultados y, por tanto, son un elemento clave para garantizar un enfoque de

gobierno completo. Sin una supervisión general adecuada, la política regulatoria en Costa Rica no desarrollará todo su potencial. Es posible que el MEIC carezca del personal necesario para este propósito.

Nota

¹ Cámara de Agricultura, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara de Exportación y Cámara de Construcción.

Referencia

OECD (2015), *2014 Regulatory Indicators Survey Results*, [1]
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>
(consultado el 6 de abril de 2020).

5 Capacidad para hacer EIR

Este capítulo ofrece una breve descripción general de la implementación del Principio Básico que apoya la capacidad para realizar EIR, a partir de los instrumentos del Comité de Política Regulatoria. Detalla los requisitos de la EIR en Costa Rica y la orientación y capacitación en EIR.

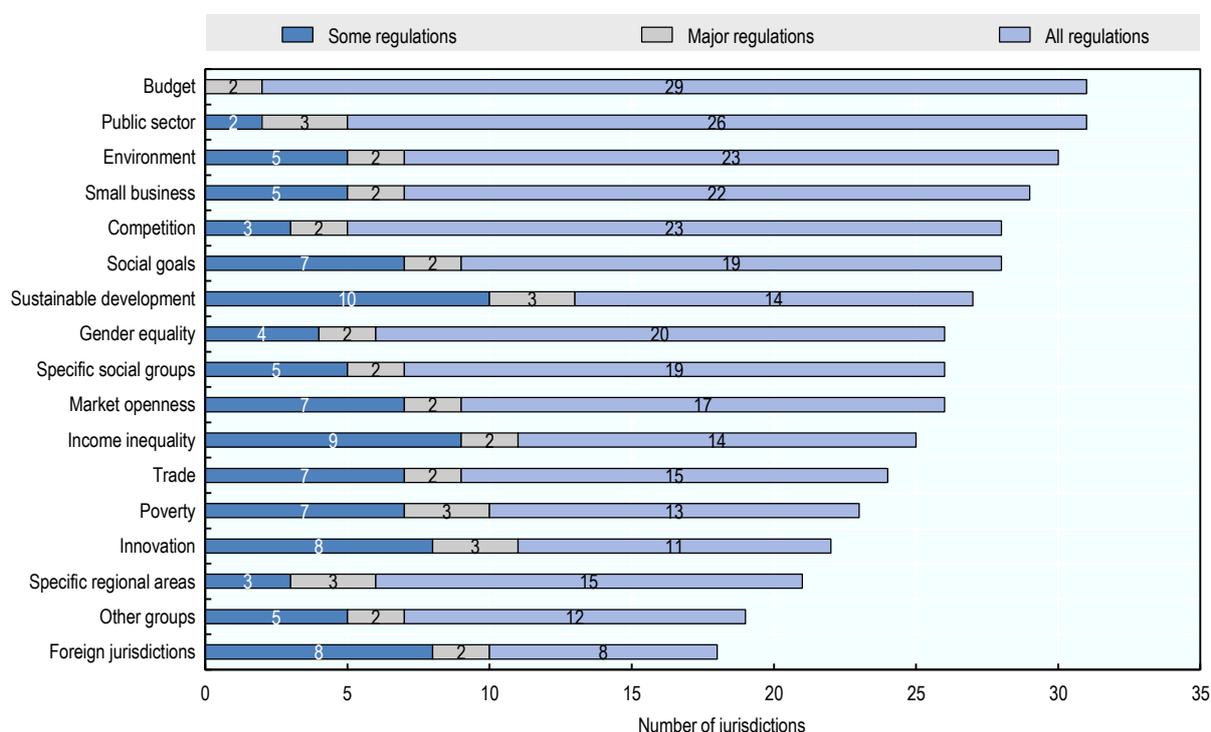
Principio básico: La capacidad para realizar EIR incluye la implementación de un marco de evaluación del impacto regulatorio que incorpore la consideración explícita de opciones no regulatorias, la preferencia por la regulación basada en el desempeño y el uso eficiente de los mecanismos de mercado;

Implementación de la EIR

La Ley 8220 detalla el proceso de evaluación del impacto regulatorio que deben seguir las instituciones públicas centrales y descentralizadas, así como las entidades autónomas y semiautónomas, los órganos con representación legal, los entes públicos no estatales, las municipalidades y las empresas públicas (excepto las dedicadas a defensa del Estado y la seguridad nacional). Todas las instituciones de la administración pública (centralizadas y descentralizadas) están obligadas a llevar a cabo un ACB antes de emitir una nueva regulación o modificar una ya existente solo si imponen trámites, requisitos y procedimientos administrativos.

En términos generales, el proceso de EIR solo es obligatorio para las regulaciones que crean o modifican trámites, procedimientos u obligaciones que las entidades reguladas o los ciudadanos están obligados a cumplir. Esta situación claramente limita el alcance de la implementación de la EIR y sus beneficios potenciales (así como los costos). Esta situación contrasta con el alcance en los países de la OCDE, en los que el análisis es más amplio y puede incluir la evaluación del presupuesto, el medio ambiente, las pequeñas empresas, la igualdad de género o la competencia, por nombrar solo algunos aspectos, como muestra la Figura 5.1. Los siguientes párrafos describen los criterios específicos que sigue Costa Rica en términos de EIR.

Figura 5.1. La evaluación del impacto regulatorio en los países de la OCDE



Nota: Con base en datos de 34 países y la Comisión Europea.

Fuente: (OECD, 2015^[1]), 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

El Sistema de Control Previo (SICOPRE)

El proceso y la metodología para realizar un análisis de la relación costo-beneficio tienen su base legal en la regulación secundaria de la Ley 8220. El proceso requiere, entre otras cosas, un cuestionario integrado por dos secciones: i) control previo de mejora regulatoria; y, ii) análisis de impacto regulatorio. Como se indicó en secciones anteriores, el MEIC ejerce los deberes de supervisión relacionados con los controles de calidad del proceso de EIR; la función de impugnación derivada del poder de supervisión es vinculante para la administración central y voluntaria en el sector público descentralizado.

El artículo 11 del Decreto Ejecutivo No. 37045-MP-MEIC establece que el Control Previo, ejercido por el MEIC, es obligatorio para las instituciones centralizadas –a través de resoluciones vinculantes– y las instituciones públicas descentralizadas –a través de resoluciones no vinculantes–. La Sección I, o de control previo de la mejora regulatoria, consiste en una lista de verificación de preguntas que actúan como un filtro para determinar si la regulación debe pasar o no a la Sección II. La Sección I incluye una breve descripción de la regulación y preguntas cualitativas respecto de los posibles impactos de los requisitos y trámites y su justificación, que incluyen:

- Creación o modificación de trámites.
- Creación de nuevos requisitos u obligaciones (o ajustes a los existentes).
- Establecimiento o aumento del período de resolución.
- Establecimiento o aumento de las tarifas por cargos a los servicios.
- Regulación de una nueva actividad.
- Hacer más estricto el cumplimiento de un trámite o requisito.
- Establecimiento o modificación de pautas técnicas o criterios.

Si, y solo si, todos los criterios califican como negativos, la regulación no tiene que cumplir con la sección de EIR y los documentos se envían a la Dirección de Leyes y Decretos (DLD) de la Presidencia de la República sin ningún otro requisito, para ser aprobados por la DMR. Por lo tanto, la DLD es la autoridad que ejerce un control de calidad legal y evalúa la precisión del Control Previo. En caso de que la DLD considere que la regulación realmente crea o modifica procedimientos o trámites, puede consultar a la DMR de manera *excepcional*.

Si la regulación califica positivamente en por lo menos uno de los criterios indicados anteriormente, la institución que presenta la propuesta debe completar la Sección II de Control Previo. El proceso se realiza a través del Sistema Digital de Control Previo, o SICOPRE. El día hábil posterior a la entrega del formulario con la documentación de respaldo, el sistema publica el proyecto para su consulta pública por un período de diez días hábiles (véase la sección *Transparencia y Consulta Pública*) Al mismo tiempo, el Ministerio correspondiente presenta el proceso de consulta pública a la DMR en los siguientes 15 días hábiles para su análisis. El sistema digital tiene componentes de mejora regulatoria, consulta pública, transparencia y responsabilidad.

La evaluación del impacto regulatorio incluye los siguientes temas y cuestiones:

- Definición del problema y objetivos de la regulación, así como la identificación de la base jurídica que otorga la potestad para regular en el área respectiva.
- Alternativas de la regulación con la justificación de la opción elegida. Incluye las alternativas regulatorias (regulación gubernamental, regulación del desempeño y corregulación), no regulatorias (instrumentos de mercado, semirregulación, autorregulación y campañas de información) y de inacción.
- El impacto de la regulación con respecto a los nuevos requisitos o trámites o sus modificaciones; el impacto en tarifas o cargos; y la estimación cuantitativa de costos y beneficios para cada parte o grupo interesado.

- La definición de los mecanismos necesarios para lograr el objetivo deseado.
- Los indicadores de desempeño regulatorio del Estado necesarios para evaluar la regulación propuesta.
- El resumen de la consulta pública, que indique los grupos consultados, los comentarios presentados y los comentarios tomados en consideración.
- El formulario del ACBA debe llevar la firma del OST.

Si la propuesta está alineada con los principios de mejora regulatoria, el MEIC emite una resolución positiva que luego se envía a la DLD de la Presidencia. De lo contrario, si la DMR encuentra incoherencias en el borrador de la propuesta, emitirá una resolución negativa (vinculante) para que la entidad responsable revise y analice los criterios expresados en la resolución.

Las instituciones descentralizadas siguen el mismo proceso, con algunos matices. Si la Sección I no prevé nuevos trámites o requisitos, la entidad puede emitir y publicar la regulación en cualquier momento. De lo contrario, la regulación debe seguir el mismo proceso para la Sección II, pero la resolución emitida por la DMR es solo una propuesta cuyo carácter no es vinculante, sino de recomendación. El órgano del sector descentralizado puede tomar en cuenta o no la recomendación. Si la institución descentralizada adopta la recomendación, deberá presentar nuevamente la propuesta al Sistema de Control Previo.

Tabla 5.1. Evaluaciones de impacto regulatorio revisadas por la Dirección de Mejora Regulatoria (2015-17)

Año	Administración central	Administración de instituciones descentralizadas	Total
2015	73	8	81
2016	73	4	77
2017	9	2	11
Total	155	14	169

Fuente: Información provista por el MEIC (enero de 2017).

Alternativas no regulatorias

El formulario de EIR incluye la siguiente selección de alternativas regulatorias y no regulatorias:

- Escenario de línea de base o statu quo
- Regulatorias: Regulación gubernamental; regulación basada en el desempeño y corregulación.
- No regulatorias: Instrumentos de mercado; cuasirregulación; autorregulación y campañas de información.

La institución que propone la regulación realiza un análisis de las alternativas regulatorias y no regulatorias y traduce los beneficios y costos de cada una de ellas. En consecuencia, la entidad que propone la regulación selecciona la opción más eficiente.

Participación de las partes interesadas en las EIR

La implementación del Sistema Digital de Control Previo hace que el público general tenga acceso a la plantilla de costo-beneficio. El sistema es una plataforma electrónica a través de la cual todos los ministerios y las instituciones publican el formulario de costo-beneficio y adjuntan documentos y la propuesta regulatoria. El análisis de costo-beneficio, junto con el borrador del Decreto Ejecutivo o la Norma, se publicará cuando la administración pública envíe su propuesta regulatoria a la Dirección de Mejora Regulatoria. El MEIC publicará los documentos para su consulta pública durante diez días hábiles.

Orientación y capacitación

La Dirección de Mejora Regulatoria lleva a cabo talleres, seminarios y reuniones con funcionarios públicos en los que explica cómo completar el formulario de costo-beneficio. Además, el MEIC emitió una guía con las instrucciones para completar el formulario de la evaluación de costo-beneficio, la *Guía de completitud del formulario de evaluación costo beneficio*¹.

En cuanto a las regulaciones técnicas, el MEIC, a través de la Dirección de Calidad, ofrece programas de capacitación sobre la evaluación del impacto regulatorio y, a través de un proyecto de cooperación entre la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Unión Europea, ha realizado talleres sobre la importancia de la EIR.

Costa Rica ha experimentado un progreso importante en la integración de la EIR en su sistema regulatorio en cuanto a la regulación secundaria, como muestra la [Tabla 5.2](#). El gobierno ha avanzado en la redacción de directrices para la preparación de las EIR y la capacitación de los funcionarios responsables de llevar a cabo las evaluaciones de impacto en sus propias instituciones públicas en línea con los países de la OCDE. Costa Rica también ha implementado un mecanismo de control con el que la DMR supervisa la calidad de las EIR mediante el uso de SICOPRE y vela por su alineamiento con las políticas y prácticas de los países de la OCDE. Es importante destacar que solo se realizan evaluaciones de impacto en el caso de regulaciones que contienen procedimientos administrativos, lo cual deja una amplia gama de regulaciones sin un mecanismo de control de calidad.

Tabla 5.2. Evaluación del impacto regulatorio (EIR)

	Costa Rica	ALC	OCDE
Requisito de realizar una EIR	Todas las regulaciones secundarias	Todas (2) Principales (0) Algunas regulaciones secundarias (1) Nunca (4)	Todas (22) Principales (6) Algunas regulaciones secundarias (4) Nunca (2)
EIR realizada en la práctica	Algunas regulaciones secundarias	Todas (1) Principales (0) Algunas regulaciones secundarias (3) Nunca (3)	Todas (16) Principales (8) Algunas regulaciones secundarias (7) Nunca (3)
Revisión de calidad de EIR por un órgano gubernamental externo al ministerio que prepara la regulación	Sí	Sí (2) No (5)	Sí (25) No (9)
Se proporciona orientación por escrito sobre la preparación de EIR	Sí	Sí (6) No (1)	Sí (33) No (1)

Nota: Los datos sobre los países de ALC incluyen a: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Reflejan la situación al 31 de diciembre de 2015. Los datos sobre los países de la OCDE abarcan 34 países y reflejan la situación al 31 de diciembre de 2014.

Fuente: (OECD, 2016^[4]) Indicadores de política regulatoria y gobernanza (iREG) de América Latina, 2016. Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) 2015, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>.

Cuestiones por considerar

El sistema de evaluación del impacto regulatorio en Costa Rica ha desarrollado mecanismos de control de calidad para la promulgación o modificación de regulaciones que contienen procedimientos administrativos. No obstante, la eficacia del proceso de EIR establecido se mantiene como un desafío debido a las limitaciones en la capacidad, humana y financiera, de la DMR. El éxito de la EIR como control de calidad requiere una inversión importante en recursos humanos y capacidad institucional. Costa Rica

avanza actualmente hacia la instrumentalización de la EIR, pero la Dirección de Mejora Regulatoria y las entidades obligadas a cumplir las funciones regulatorias enfrentan importantes limitaciones de capacidad.

Costa Rica debería ampliar el alcance de la evaluación de impacto para incluir las regulaciones que no necesariamente crean trámites o procedimientos administrativos. Sería importante extender el uso de la EIR hasta cubrir todas las regulaciones basadas en un umbral de impacto específico, o aquellas de mayor impacto, en lugar de centrarse en los procedimientos y trámites administrativos. Por ejemplo, la EIR podría impulsar otros objetivos del gobierno si incluyera evaluaciones de género o impactos en la competencia.

Costa Rica debe ampliar el período de análisis de la EIR para asegurar su eficacia. Por ejemplo, la DMR tiene 15 días para revisar y analizar una regulación propuesta, plazo que podría poner en peligro la calidad del análisis cuando se trate de una regulación compleja. En la misma línea, se debería considerar otorgar más tiempo que los 10 días actuales para la consulta pública; los plazos podrían ampliarse para permitir que las partes interesadas hagan aportes significativos.

Nota

¹ <http://www.meic.go.cr/web/114/mejora-regulatoria/guias-y-formularios>.

Referencias

- Department for Business, E. (2020), *Better Regulation Framework*. [3]
- OECD (2016), *Indicators of Regulatory Policy and Governance for Latin America 2016*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-for-latin-america-2016.htm> (consultado el 6 de abril de 2020). [4]
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [1]
- OECD (2015), *Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. [2]

6

Transparencia y participación pública

Este capítulo ofrece una breve descripción general de la implementación del Principio Básico que apoya la adhesión a los principios de transparencia y consulta pública en el desarrollo de regulaciones, con el fin de asegurar que la regulación sea de interés público y esté fundamentada en las necesidades legítimas de las partes interesadas y afectadas por la regulación. Detalla las herramientas que usa Costa Rica para la participación de las partes interesadas en el proceso de elaboración de regulaciones y otras iniciativas de reforma regulatoria para garantizar la transparencia de la regulación y los marcos regulatorios. Finalmente presenta una evaluación de la implementación del Principio Básico.

Principio básico: Adhesión a los principios de transparencia y participación pública en el desarrollo de las regulaciones.

Consulta pública

Leyes primarias

Con respecto a la emisión de leyes primarias, se lleva a cabo un proceso obligatorio de consulta pública cuando los proyectos de ley son presentados ante la Asamblea Legislativa. La consulta se lleva a cabo después de que el proyecto de ley se presenta a la Secretaría de la Asamblea Legislativa, que como primer paso lo envía a publicación en el Diario Oficial *La Gaceta*. Una vez publicado en *La Gaceta*, se abre un período de 10 días para recibir comentarios públicos.

Además, si el proyecto de ley se asigna a una comisión del Congreso para su discusión antes de presentarlo al Congreso, el proyecto debe someterse nuevamente a consulta. Se da a conocer a las partes interesadas que podrían verse afectadas por el proyecto por un período de ocho días, las observaciones son comunicadas a la Comisión y son analizadas por los miembros del Congreso que la componen. Si el proyecto de ley sufre cambios sustanciales y se procesa un texto sustituto para su aprobación, ya sea en la Comisión o en la Asamblea, deberá someterse nuevamente al mismo proceso de publicación y consulta antes de su aprobación.

Regulación secundaria

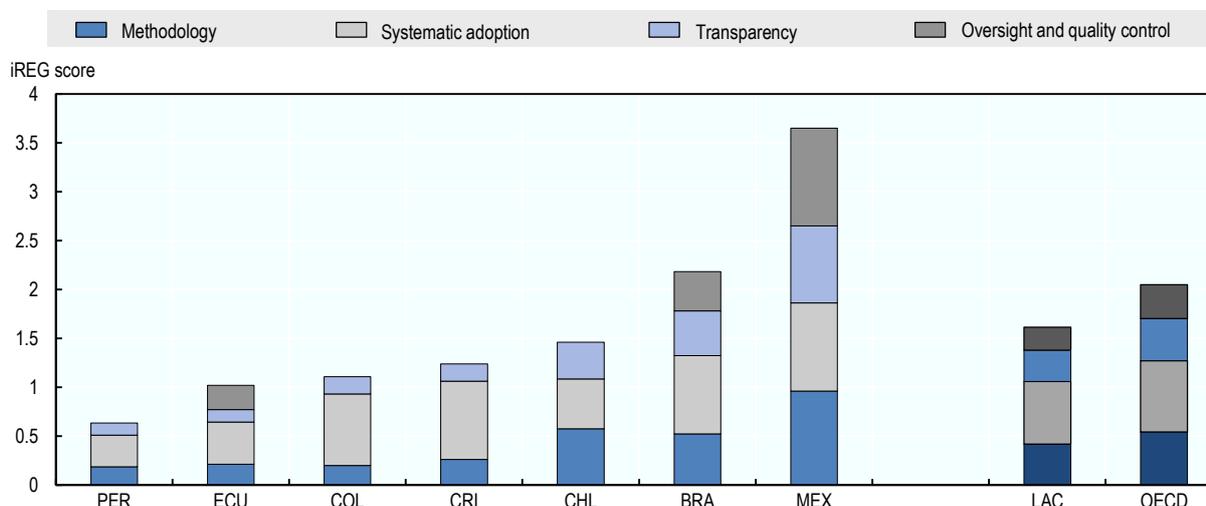
En el caso de la regulación secundaria, el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública estipula que una propuesta de regulación debe someterse a consulta pública por un período de 10 días si afecta los intereses generales. Esta consulta es vinculante para toda la Administración Pública, ya sea central o descentralizada; no obstante, en la práctica se realiza de forma discrecional. Por lo general, la consulta se realiza cuando la regulación propuesta ya está redactada, es decir, en una etapa posterior del proceso de creación de normas. La regulación propuesta, o una notificación, se publica en el Diario Oficial *La Gaceta* y en el sitio web de la entidad que la propone.

Esta consulta pública se ve reforzada por el requisito del Artículo 12 de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, que obliga a las instituciones públicas a completar el Formulario de EIR. Cabe señalar que la consulta está vinculada a la evaluación del impacto regulatorio solo cuando la regulación propuesta incluye trámites, requisitos y procedimientos.

La entidad que propone la regulación analiza los comentarios y los acepta o los rechaza de acuerdo con criterios técnicos. Las autoridades públicas tienen el deber legal de responder a las observaciones o comentarios que se presentan en la consulta pública, ya sea individual o colectivamente; sin embargo, no están obligadas a publicar los resultados del proceso de consulta. Incluso cuando existe el requisito legal de responder a los comentarios, según los representantes entrevistados del sector privado no se exige el cumplimiento de este requisito.

En cuanto a las regulaciones técnicas, el proceso de consulta pública implica una consulta nacional seguida de una consulta internacional. Su objetivo es recibir retroalimentación respecto de la regulación propuesta, junto con observaciones y comentarios de las partes interesadas, para identificar posibles dificultades en la implementación de una regulación técnica en una etapa lo suficientemente temprana, de modo que se puedan tomar medidas correctivas o alternas. Además, como se indicó anteriormente, la regulación técnica es sometida a consulta pública internacional. En el caso de las regulaciones técnicas nacionales, las observaciones y comentarios recibidos en el proceso de consulta se ponen a disposición de las partes interesadas públicamente. Además, las matrices de observaciones y sus respuestas se publican en el sitio web <http://reglatec.go.cr/reglatec/principal.jsp> como parte de la comunicación con las partes interesadas nacionales y para la notificación requerida por la OMC.

Figura 6.1. Indicador compuesto: participación de las partes interesadas en el desarrollo de regulaciones secundarias



Notas: La figura muestra el puntaje total del indicador compuesto de la participación de las partes interesadas en el desarrollo de regulaciones secundarias en cuatro categorías. El puntaje máximo en cada categoría es uno, y el puntaje total máximo del indicador compuesto es cuatro. Cuantas más prácticas regulatorias, de las propuestas en la Recomendación de la OCDE de 2012 sobre Política Regulatoria y Gobernanza, haya implementado un país mayor será el puntaje de su indicador.

Fuente: (OECD, 2016^[11]).

Costa Rica ha fundamentado el requisito de llevar a cabo una consulta pública en instrumentos jurídicos y ha avanzado en el establecimiento de salvaguardas para su realización en la práctica (por ejemplo, la publicación de la regulación propuesta en la Gaceta su para consulta, o la necesidad de contar con el criterio de la DMR antes de que la firme el Presidente). En comparación con las prácticas de los países de la OCDE, todavía hay margen para el mejoramiento; por ejemplo, si bien Costa Rica asigna un período de consulta de 8 días, según el *Regulatory Policy Outlook 2015* de la OCDE la mayoría de los países de la OCDE ha establecido períodos mínimos obligatorios de consulta pública de 4 semanas o más.

Recuadro 6.1. El proceso de consulta en México y los Estados Unidos de América

En México, la consulta está fuertemente influenciada por los requisitos que establecen formalmente dos leyes diferentes. Primero, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos estipula requisitos específicos de la consulta pública como parte integral del proceso de EIR. Segundo, la legislación sobre transparencia adoptada más recientemente estipula requisitos de consulta más generales e independientes del proceso de EIR en sí. En particular, esta ley exige publicar todas las propuestas regulatorias en el sitio web del ministerio u órgano regulador correspondiente.

Es obligatorio que el borrador de la EIR esté disponible para su consulta por al menos 20 días hábiles, aunque en la práctica los períodos de consulta parecen ser mucho más largos. Esto refleja, en parte, la necesidad de COFEMER (ahora CONAMER) de realizar su análisis inicial del documento de EIR y publicar su respuesta. En consecuencia, al parecer el proceso brinda amplias oportunidades para la participación de las partes interesadas. La Comisión también apoya la participación efectiva en la consulta porque, en muchas ocasiones, les entrega el borrador de la EIR a las partes interesadas clave y solicita sus aportes.

En los Estados Unidos, la Ley de Procedimiento Administrativo (APA, por sus siglas en inglés) exige que todas las agencias del gobierno de los EE. UU. publiquen una notificación y soliciten comentarios antes de emitir nuevas regulaciones secundarias o modificar las existentes. El propósito de permitir comentarios públicos es aportar información a la agencia que aumente su conocimiento de la materia de la norma propuesta, así como permitirle al público cuestionar los supuestos, análisis y conclusiones preliminares subyacentes a la propuesta.

Las agencias deben publicar un Aviso de Propuesta de Reglamentación (NPRM por sus siglas en inglés) en el Registro Federal. El NPRM comprende el borrador del texto regulatorio, un resumen de los temas y acciones en consideración y la justificación de la norma. También contiene información complementaria, incluida una discusión sobre el fondo de la solución propuesta, datos importantes e información adicional que se utiliza para desarrollar la acción, y detalla las elecciones y razonamientos. En general, el período para recibir comentarios oscila entre 30 y 60 días y pueden participar todas las "personas interesadas", independientemente de su domicilio. Muchas agencias ofrecen varias opciones para enviar los comentarios, incluido el correo postal de los EE. UU., servicios privados de mensajería, correo electrónico y envíos a través del sitio web Regulations.gov. Además, durante el período de comentarios una agencia puede celebrar audiencias públicas en las que las personas pueden hacer declaraciones y presentar datos. Algunas veces también se usan transmisiones web y sesiones interactivas en internet para darle información al público sobre el contenido de la norma propuesta.

El sitio gubernamental Regulations.gov respalda el proceso de notificación pública y recepción de comentarios y permite el acceso a todos los materiales regulatorios disponibles públicamente, como, por ejemplo, las regulaciones finales y los análisis de respaldo, así como los ANPRM y NPRM. A través del sitio web las partes interesadas pueden aportar directamente comentarios sobre las regulaciones. En Regulations.gov hay más de 5 millones de documentos publicados, el 80% de los cuales son presentaciones públicas. Cada año, casi 4 millones de visitantes aportan aproximadamente medio millón de comentarios a través de Regulations.gov.

Fuente: (OECD, 2014^[2]), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>. (OECD, 2016^[3]), Base de datos piloto sobre las prácticas de participación de las partes interesadas en la política regulatoria.

Transparencia

Desde 2010 se han armonizado las versiones digital e impresa del Diario Oficial La Gaceta; además, a partir de 2013 dejó de existir la versión impresa y La Gaceta solo se puede consultar a través de internet. La versión digital incluye una firma digital certificada. La Gaceta contiene información sobre proyectos de ley y las regulaciones en general y se puede consultar en su sitio web oficial (Imprenta Nacional de Costa Rica, n.d.^[4]). También se pueden consultar las leyes en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). El sitio web de la Asamblea Legislativa también le permite al público consultar las regulaciones. (Procuraduría General de la República, n.d.^[5])

El citado Consejo Nacional de Competitividad e Innovación instruyó a las entidades a que, para permitir la interacción con las partes interesadas, hicieran públicos sus Planes de Mejora Regulatoria en el sitio web de cada institución. Después del período de consulta los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación (PMR) definitivos deben publicarse en internet. Además las instituciones deben publicar cada dos meses el avance logrado en sus respectivos sitios web. La Presidencia de la República supervisa el cumplimiento de los Planes en la práctica.

Las regulaciones técnicas de Costa Rica se pueden consultar en el Sistema de Reglamentación Técnica (Ministerio de Economía, n.d.^[6]), donde cualquier ciudadano puede acceder a propuestas,

consultas públicas y respuestas y textos finales, entre otra información. Los resultados de las consultas públicas se remontan a 2008.

En el caso de los procedimientos administrativos y los trámites públicos, el artículo 4 de la Ley 8220 estipula que “[t]odo trámite o requisito (...), para que pueda exigirse al administrado deberá: (...) b) Estar publicado en el diario oficial La Gaceta junto con el procedimiento a seguir, los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible dentro de la institución.”

En términos de transparencia regulatoria, la Ley 7472 introduce la obligación de crear un Catálogo Nacional de Trámites. La Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC está en el proceso de renovar el catálogo. El objetivo es presentar un catálogo más accesible y actualizado que incluya la revisión del inventario de trámites y procedimientos administrativos de la administración pública central y las instituciones descentralizadas de Costa Rica. En la práctica, actualmente el catálogo no abarca todos los procedimientos y trámites administrativos a escala subnacional.

El gobierno de Costa Rica está trabajando en un único sitio web que centralizará y hará públicos todos los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación de la administración pública. Lo está diseñando para que sea un sistema digital que permitirá el desarrollo de planes para la mejora, el monitoreo y la evaluación de las regulaciones institucionales. Su objetivo será permitirles a los ciudadanos aportar comentarios sobre los PMR de manera ágil y transparente.

Participación de las partes interesadas en la simplificación administrativa

La planificación de la simplificación administrativa en Costa Rica se deriva de los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación que, como describe el siguiente Principio Básico, incluyen el requisito de realizar consultas públicas como parte de su diseño. Las asociaciones empresariales informaron en las entrevistas que no participan en la elaboración de los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación. Sin embargo, el MEIC celebra reuniones periódicas con asociaciones empresariales del sector privado a través del Consejo Nacional de Competitividad e Innovación.

Cuestiones por considerar

Si bien existen requisitos legales y prácticas relativas a la participación de las partes interesadas, no existe un uso sistemático de la consulta que abarque la totalidad de la administración. La Ley General de Administración Pública consagra el compromiso con la transparencia y la consulta en Costa Rica (las partes interesadas tienen la oportunidad de comentar los proyectos de regulaciones por un período de 10 días en el caso de la regulación secundaria y de 8 días en el caso de las leyes primarias). Sin embargo, la administración pública descentralizada (incluidos los reguladores económicos) conserva un margen de maniobra significativo y, en la práctica, la consulta al público en general solo se utiliza para fundamentar el desarrollo de algunas regulaciones. Con el fin de garantizar que se utilice sistemáticamente en la práctica, la consulta debe integrarse de mejor manera en el proceso de creación de normas; la consulta pública podría tener más beneficios si se presentara en una etapa temprana, antes de que se realice la EIR.

Todavía falta la integración de las prácticas relevantes para la participación de las partes interesadas. El gobierno de Costa Rica solicita continuamente la opinión de las cámaras empresariales y las asociaciones del sector privado; sin embargo, hay espacio para brindar oportunidades significativas a un sector más amplio de la sociedad. Por otra parte, a las partes interesadas no se les comunica acerca de futuras consultas o regulaciones que están en proceso; para ello se podría incluir, por ejemplo, una agenda de planificación a futuro. Además, si bien Costa Rica permite un período de consulta de 8 días, según el *Regulatory Policy Outlook 2015* de la OCDE la mayoría de los países de la OCDE ha establecido períodos mínimos obligatorios de consulta pública de 4 semanas o más.

Está en construcción un registro consolidado y centralizado de procedimientos y trámites administrativos. Debería estar disponible al público una base de datos de trámites y procedimientos administrativos, completa y actualizada y que utilice lenguaje sencillo. Contar con este registro también podría servir como punto de partida para otras reformas regulatorias, es decir, para gestionar y racionalizar el inventario de regulaciones existentes.

Referencias

- Imprenta Nacional de Costa Rica (s.f.), *La Gaceta, Diario Oficial*, [4]
<https://www.imprentanacional.go.cr/gaceta/> (consultado el 6 de abril de 2020).
- Ministerio de Economía, I. (s.f.), *Sistema de Reglamentación Técnica*, [6]
<https://www.reglatec.go.cr/reglatec/principal.jsp> (consultado el 6 de abril de 2020).
- OECD (2016), *Indicators of Regulatory Policy and Governance for Latin America 2016*, [1]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-for-latin-america-2016.htm> (consultado el 6 de abril de 2020).
- OECD (2016), *Pilot database on stakeholder engagement practices*, [3]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm> (consultado el 6 de abril de 2020).
- OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.
- Procuraduría General de la República (s.f.), *Sistema Costarricense de Información Jurídica*, [5]
https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm_ayuda_simple.aspx (consultado el 6 de abril de 2020).

7 Desempeño regulatorio

Este capítulo ofrece una breve descripción general de la implementación del Principio Básico que apoya el desempeño regulatorio, que incluye el desempeño del sistema regulatorio y se centra en la organización de las funciones de sus órganos de regulación e inspección, su responsabilidad pública y su cumplimiento de los procesos de revisión y apelación. Finalmente presenta una evaluación de la implementación del Principio Básico.

Principio Básico: Desempeño regulatorio, que incluye el desempeño de su sistema regulatorio y se centra en la organización de las funciones de sus órganos de regulación e inspección, su responsabilidad pública y su cumplimiento de los procesos de revisión y apelación.

Indicadores de desempeño regulatorio

Costa Rica no cuenta con un sistema sistemático de monitoreo y evaluación de sus esfuerzos de reforma regulatoria. El sitio web del Ministerio¹ pública información dispersa sobre herramientas regulatorias como los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación y el Catálogo Nacional de Trámites, pero no ofrece una evaluación de las políticas regulatorias clave.

Revisiones *ex post* de la regulación en Costa Rica

Con respecto a la eliminación de formalidades y exenciones, el artículo 3 de la Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor indica que la regulación de las actividades económicas no debe impedir, entorpecer, ni distorsionar las transacciones en el mercado interno ni en el internacional. También estipula que la administración pública debe revisar, analizar y eliminar los trámites y requisitos siempre y cuando se haga para proteger la salud humana, animal o vegetal, la seguridad, el ambiente y el cumplimiento de los estándares de calidad.

El mismo artículo indica que la Comisión de Mejora Regulatoria, dirigida por el MEIC, debe llevar a cabo permanentemente evaluaciones *ex post* para mantener la regulación actualizada en cuanto a los trámites y requisitos esenciales para garantizar la salud, la seguridad, etc. Además, el artículo indica que la evaluación continua de la regulación actual debe considerar los trámites autorizados a través de la regla de *silencio administrativo positivo* para seleccionar una muestra aleatoria y exigir una explicación sobre las razones que motivaron ese silencio.

No hay evidencia de que en Costa Rica se lleven a cabo evaluaciones *ex post* sistemáticamente; esto se debe parcialmente a problemas de capacidad. Por la misma razón, no hay evidencia de la eficacia y el impacto de las regulaciones. En la práctica, las revisiones *ex post* de las regulaciones realizadas por la DMR se hacen por solicitud o en circunstancias específicas. La razón principal para no seguir un programa planificado es la falta de capacidad de la DMR y del MEIC; el personal de la unidad encargada de llevar a cabo este esfuerzo es de 10 personas. Si bien esta es un área por mejorar en Costa Rica, también lo es para muchos países de la OCDE.

Costa Rica no parece haber realizado una evaluación *ex post* para valorar si las regulaciones están cumpliendo sus objetivos, como muestra la [Tabla 7.1](#). El informe de la OCDE *Regulatory Policy Outlook 2015* muestra que la evaluación de las regulaciones se lleva a cabo principalmente *ex ante* a través del proceso de evaluación del impacto regulatorio (EIR), mientras que la evaluación *ex post* sigue siendo la menos desarrollada de las herramientas regulatorias en los países de la OCDE, como muestra la [Figura 7.1](#).

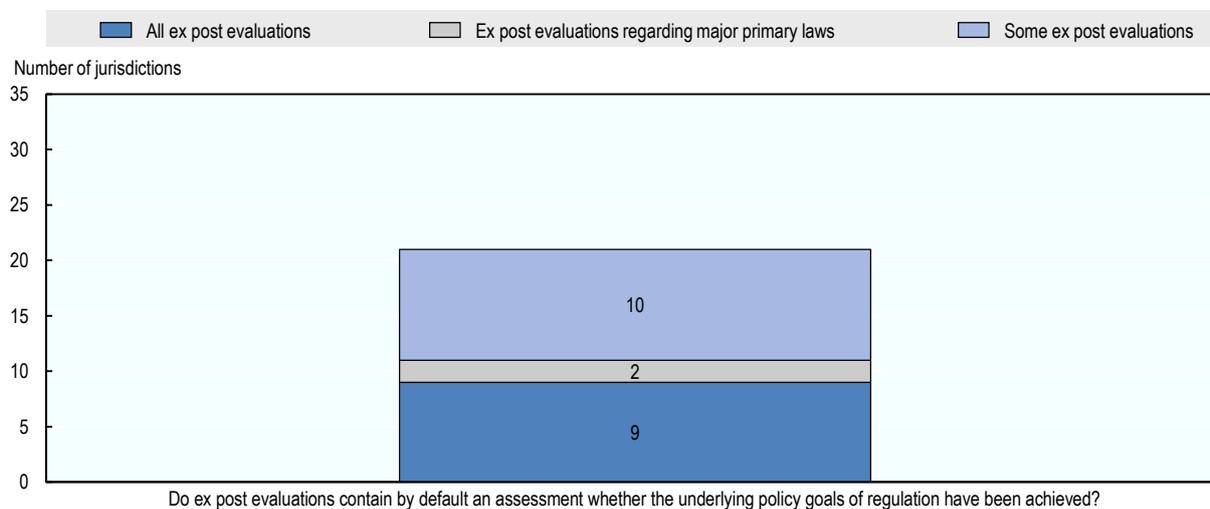
Tabla 7.1. Evaluación *ex post* y simplificación administrativa en la región de ALC

		Costa Rica	ALC
Revisiones <i>ex post</i> realizadas que incluyen una valoración de si se han alcanzado los objetivos de la regulación	Leyes primarias	No	Sí (2) No (5)
	Regulaciones secundarias	No	Sí (3) No (4)

Nota: Los datos sobre los países de ALC incluyen a: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Reflejan la situación al 31 de diciembre de 2015.

Fuente: (OECD, 2016^[1]) Indicadores de política regulatoria y gobernanza (iREG) de América Latina, 2016. Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) 2015, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>.

Figura 7.1. Evaluación ex post en países de la OCDE



Fuente: (OECD, 2016^[1]) Indicadores de política regulatoria y gobernanza (iREG) de América Latina, 2016. Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) 2015. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.

Simplificación administrativa

Costa Rica ha implementado una estrategia de simplificación administrativa permanente. Esta estrategia asume la forma de los Programas de Mejora Regulatoria y Simplificación (PMR) que deben tener todas las instituciones públicas. Este instrumento ayuda a fijar objetivos, metas, indicadores, actividades, tiempos y cantidad de personal con el fin de reducir las cargas administrativas derivadas de las regulaciones. Uno de retos que quedan es la medición de la carga administrativa derivada de las obligaciones de información.

Los PMR fueron diseñados para garantizar que los procedimientos y trámites sean eficaces, eficientes y cumplan los altos estándares de calidad que se imponen para cumplir los objetivos de las políticas. Por esta razón se nombra a un Oficial de Simplificación de Trámites a quien se le encarga dar seguimiento de los proyectos de simplificación en cada institución pública de Costa Rica. El desafío se mantiene porque los funcionarios nombrados carecen del tiempo y las capacidades necesarias para trabajar sistemáticamente en la simplificación administrativa.

Ventanillas únicas

La ventanilla única de comercio exterior (VUCE 2.0) es el primer esfuerzo para unir trámites y procedimientos en una plataforma virtual y con ello evitar duplicidades de información y procesos innecesarios. Este esfuerzo es uno de los proyectos más importantes en los que se realizó una evaluación *ex post* parcial. La plataforma integra los procedimientos y trámites digitales completos en materia de comercio exterior, incluidos los permisos EX-IM. Esta plataforma se hizo oficial en enero de 2014 y está disponible 24/7/365.

Un segundo esfuerzo de ventanilla única es la plataforma *Regístrelo* (registro de productos sanitarios). Se trata de una plataforma electrónica que les permite a los ciudadanos llevar a cabo los procesos

relacionados con el registro de productos relacionados con la salud y reducir significativamente el período de registro de un producto.

Reguladores sectoriales e independientes

Costa Rica tiene reguladores independientes fuera de los Ministerios. Existen varias superintendencias financieras en campos como seguros (SUGESE), pensiones (SUPEN), valores (SUGEVAL) y banca (SUGEFE), y, sujetas al área que regulan, tienen su propia entidad de supervisión llamada Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).

La calidad de los servicios públicos en los sectores de energía, transporte y agua está regulada y supervisada por una entidad independiente llamada Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y, en relación con las telecomunicaciones, el mercado está supervisado por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

La condición institucional de estos reguladores les otorga independencia legal y administrativa. Los reguladores financieros tienen sus propios mecanismos de control de la calidad de las regulaciones emitidas. Además, la ARESEP y la SUTEL no implementan herramientas de gestión regulatoria como EIR y evaluación *ex post*, ni llevan a cabo programas de simplificación administrativa. Tanto en los reguladores financieros como en los económicos el proceso de emisión de regulaciones es discrecional y no necesariamente se promueve públicamente.

La ARESEP y la SUTEL tienen procedimientos de consulta pública como parte de sus mecanismos de fijación de tarifas, y actualmente están avanzando hacia la realización de audiencias públicas, 15 días antes de la consulta pública, en las que se explica a la comunidad cómo presentar una observación o queja durante la consulta. En 2017 los dos reguladores establecerán una agenda de planificación anticipada que le permita al público conocer las regulaciones que se prevé emitir conforme a las prácticas de los países de la OCDE.

Cuestiones por considerar

La evaluación *ex post* de las regulaciones no se realiza sistemáticamente. La evaluación *ex post* se centra principalmente en la simplificación administrativa y las instituciones públicas la están llevando a cabo de forma discrecional. La falta de recursos financieros y humanos en el MEIC podría ser una de las razones de la falta de mecanismos y de actividades de aplicación y cumplimiento. Actualmente Costa Rica cuenta con 10 personas dedicadas a la implementación de herramientas de gestión regulatoria. Los ejercicios de evaluación *ex post* deben mejorarse no solo en lo que respecta a la simplificación administrativa, sino también a la eficacia general de la regulación, así como para monitorear los esfuerzos de reforma regulatoria.

La Ley 7472 establece disposiciones para llevar a cabo la evaluación *ex post* de trámites y procedimientos administrativos con efectos en el comercio y el acceso a los mercados. En la actualidad Costa Rica no incluye la medición de la carga de los costos de cumplimiento en sus esfuerzos de simplificación. Además, el programa de simplificación no incluye las TIC ni entraña la participación del nivel subnacional de manera sistemática.

El MEIC ha instalado una Comisión de Mejora Regulatoria con el único propósito de supervisar el progreso de los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación. Podría ampliarse el papel de la Comisión para que siguiera una estrategia más ambiciosa y se beneficiara del fortalecimiento sostenido de las capacidades.

En los dos reguladores económicos, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), hay oportunidades para mejorar la gobernanza y la implementación de herramientas de gestión regulatoria es una tarea pendiente. Por ejemplo, los reguladores económicos (que forman parte de la administración pública descentralizada) se superponen

con la administración pública central. Aún más, la legislación vigente de los dos reguladores económicos no incluye mecanismos para impedir las “puertas giratorias” o definir períodos de incompatibilidad. Los reguladores económicos no utilizan sistemáticamente herramientas como la evaluación del impacto regulatorio, la simplificación administrativa y la evaluación *ex post*.

Nota

¹ Sitio web de mejora regulatoria del MEIC: <http://www.meic.go.cr/web/42/mejora-regulatoria.php>.

Referencia

OECD (2016), *Indicators of Regulatory Policy and Governance for Latin America 2016*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-for-latin-america-2016.htm> (consultado el 6 de abril de 2020). [1]

8

Gobernanza multinivel para lograr coherencia regulatoria

Esta sección ofrece una breve descripción general de la implementación del Principio Básico que apoya la gobernanza multinivel necesaria para lograr coherencia regulatoria, a partir de los instrumentos del CPR. Detalla la gestión regulatoria de Costa Rica a nivel subnacional y la consideración de Costa Rica de los estándares y marcos internacionales. Finalmente presenta una evaluación de la implementación del Principio Básico.

Principio Básico: *Gobernanza multinivel para lograr una coherencia regulatoria que incluya la promoción de la coherencia regulatoria mediante la coordinación con organismos nacionales, subnacionales y supranacionales y la promoción de la cooperación internacional en materia de regulación.*

Coherencia regulatoria a nivel subnacional

El mandato constitucional de las municipalidades es amplio y general, es decir, las municipalidades no están a cargo de una política o un sector público específicos. En general, las municipalidades son responsables de gestionar y suministrar algunos servicios públicos municipales (es decir, establecer y recaudar tasas e impuestos municipales). Por último, la municipalidad tiene la autoridad de dictar los Planes de Regulación Urbana (PRU) y todas las directrices relativas a la planificación espacial; además, en asuntos relacionados con la regulación de las actividades económicas, las municipalidades se ocupan de los permisos de construcción y las licencias comerciales, entre otras cosas.

Si bien el nivel subnacional está sujeto a la aplicación de instrumentos regulatorios, especialmente la Ley 8220, también es cierto que estas entidades pasan por alto el alcance de esta legislación y lo justifican por el principio de autonomía municipal. Se han llevado a cabo algunos esfuerzos a nivel subnacional para incluir las municipalidades en iniciativas de reforma regulatoria como la emisión e implementación de los Planes de Mejora Regulatoria o suscribirse al Catálogo Nacional de Trámites.

Como se indicó anteriormente, la Ley 8220 obliga a todos los órganos de la administración pública a emitir Planes de Mejora Regulatoria y a incluir sus trámites y procedimientos administrativos vigentes en el Catálogo Nacional de Trámites. Esto incluye el nivel subnacional. Sin embargo, en la práctica el cumplimiento es bajo en ambos frentes. La emisión de Planes de Mejora Regulatoria no es una práctica común. Por otra parte, solo unas pocas municipalidades tienen sus procedimientos administrativos registrados en su versión actualizada en el Catálogo Nacional de Trámites.

Las municipalidades son responsables del desarrollo de los PRU correspondientes, junto con la aprobación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). En este sentido, la Ley 4240 de Planificación Urbana ordena a las municipalidades a actualizar sus PRU cada 5 años; sin embargo, en la práctica hay municipalidades en las que el proceso de actualización ha llevado 10 años debido a los engorrosos procedimientos internos del gobierno.

Mecanismos de coordinación

Las disposiciones legales que rigen los mecanismos de coordinación se encuentran en varios instrumentos, como la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos y el Código Municipal. Además, conforme a la Ley 8220 el MEIC tiene la potestad de establecer vínculos con las municipalidades. El enfoque sigue siendo fragmentado y sectorial, y la coordinación se enmarca en decisiones jerárquicas que dependen principalmente de la voluntad política.

No obstante, el MEIC emprendió recientemente un primer esfuerzo para armonizar la regulación y mejorar la coherencia regulatoria en la Región Brunca. El proyecto abarca seis municipalidades (Pérez Zeledón, Corredores, Golfito, Buenos Aires, Osa, Coto Brus) en las que se ha implementado un proceso de simplificación que define un modelo estándar para la obtención de una licencia comercial en la región. El usuario puede enviar su solicitud a través de un formulario único que incluye no solo a las municipalidades, sino también a instituciones del sector público como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Seguros. El modelo ha reducido el tiempo requerido para obtener una patente comercial de 45 a 10 días. Este proyecto servirá como base para replicar la experiencia en otras áreas del país.

Capacidad de la gestión regulatoria y desempeño a nivel subnacional

Las entidades subnacionales, en vista de la autonomía municipal que gozan, son responsables de su propia calidad regulatoria; sin embargo, de conformidad con la Ley 8220 el MEIC puede, a través de la Dirección de Mejora Regulatoria emitir una opinión con carácter de recomendación a los gobiernos subnacionales en materia de emisión de estándares de calidad, aunque regularmente esto no sucede en la práctica. Además, la elaboración de los Planes de Mejora Regulatoria y Simplificación depende de la capacidad y la voluntad política para llegar a un acuerdo entre las autoridades nacionales y las municipales.

A nivel subnacional el desempeño regulatorio podría mejorarse si los entes públicos tuvieran oficinas locales en las municipalidades y trámites homogéneos. Dado que no es así, los ciudadanos y los empresarios deben viajar desde sus municipios a las oficinas centrales cuando necesitan resolver procedimientos administrativos.

La simplificación a nivel subnacional: permisos de construcción como punto de partida

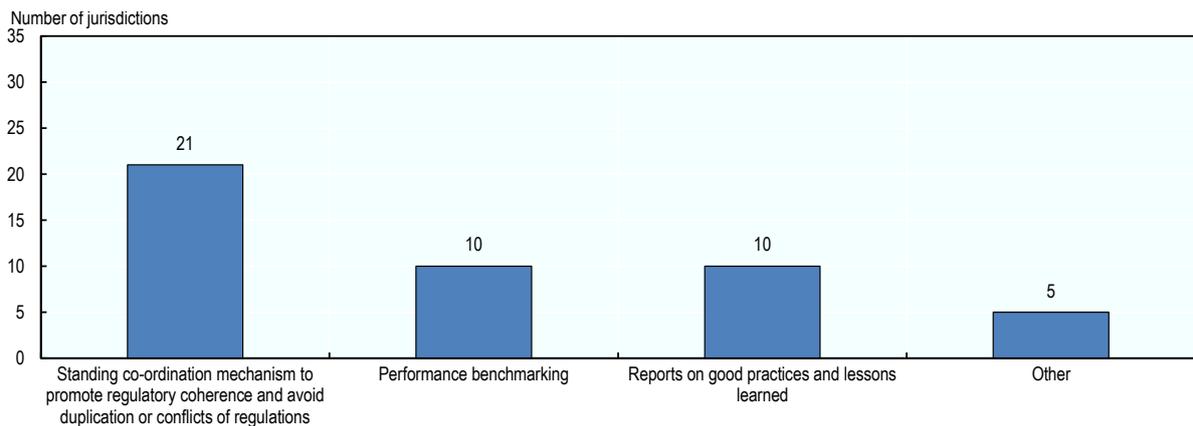
Como se indicó anteriormente, cada municipalidad es responsable de mejorar la calidad regulatoria en sus territorios. Sin embargo, aun cuando es discrecional, todas las municipalidades han firmado un acuerdo con el Colegio de Arquitectos para que forme parte del procedimiento digital de obtención del permiso de construcción. (CFIA, MEIC and MIVAH, n.d.^[1]). Además, de las 81 municipalidades, 64 se han incorporado al procedimiento y solo 12 pueden operar digitalmente.

El uso de herramientas regulatorias como la simplificación administrativa es escaso en los niveles subnacionales. Este es un resultado previsto, ya que los recursos financieros disponibles en los gobiernos subnacionales son limitados. No obstante, algunas municipalidades tienen algunas prácticas de simplificación administrativa, realizadas principalmente como proyectos especiales por parte de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

En Costa Rica varias municipalidades han asumido la implementación de ventanillas únicas; sin embargo, incluso cuando aceleran el proceso para los ciudadanos, la ventanilla no es más que un punto centralizado para recibir solicitudes de ciudadanos sin ningún tipo de proceso digitalizado o automatizado. Estas ventanillas únicas proveen información de los trámites locales y centrales. El gobierno central está trabajando para ayudar a municipalidades de ciertas regiones a cumplir los requisitos de sus procedimientos y simplificarlos, como un primer paso antes de la digitalización:

- El proyecto de la región del Pacífico Central consta de 10 municipalidades con socios internacionales que apoyan en la creación de capacidades, como el Banco Interamericano de Desarrollo y socios nacionales como FUNDES (<http://fundes.org/>) e IFAM (<http://www.ifam.go.cr/>).
- El proyecto de la región Chorotega, que incluye a 11 municipalidades. Actualmente se encuentra en proceso de licitación por falta de capital financiero y humano y conocimientos técnicos especializados.

Figura 8.1. Mecanismos para garantizar la coherencia en todos los niveles de gobierno y mejorar el desempeño a nivel subnacional



Nota: Con base en datos de 34 países y la Comisión Europea.

Fuente: (OECD, 2015^[2]) 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

Implementar buenas prácticas regulatorias a nivel subnacional es un área con un amplio margen de mejora en Costa Rica, en comparación con los países de la OCDE. Actualmente no existen mecanismos para garantizar la coherencia y mejorar el desempeño a nivel subnacional en la DMR, en contraste con las prácticas y políticas de varios países de la OCDE, como muestra la Figura 8.1.

Recuadro 8.1. Apoyo nacional para desarrollar políticas regulatorias a nivel subnacional: Bélgica y México

En **Bélgica** crearon, desde 1999, la Agencia de Simplificación Administrativa (ASA) (<http://www.simplification.be/>) en la Cancillería del Primer Ministro, con suficiente autonomía y el mandato de resolver la complejidad administrativa del entorno empresarial. La ASA evolucionó hasta alentar y coordinar los esfuerzos de simplificación en diferentes administraciones. Las tareas de la ASA incluyen, entre otras, organizar la cooperación entre las diferentes administraciones federales; organizar el diálogo sobre simplificación administrativa en todos los niveles de autoridad; establecer un diálogo con las administraciones sobre proyectos de simplificación para los ciudadanos; y gestionar el "punto de contacto Kafka".

El "punto de contacto Kafka" de Bélgica es una iniciativa con la que el gobierno de Bélgica recopila sugerencias para la simplificación administrativa propuestas por partes interesadas. Cuando recibe un mensaje en el que se cita un municipio, la ASA reenvía el mensaje al municipio correspondiente, que debe responder a los reclamantes y resolver el problema. En el caso de proyectos de optimización administrativa en los que participan los municipios, la ASA prueba las soluciones propuestas en los municipios seleccionados.

El mayor nivel de participación de los niveles de gobierno subnacionales radica en hacerlos parte del proyecto, lo que significa que algunas medidas de simplificación están directamente dirigidas a las regulaciones adoptadas a nivel subnacional. Los estados o regiones (en algunos casos también municipios) pueden recibir sus propios objetivos de reducción. El poder que tiene el centro para exigirles a niveles de gobierno subnacionales reducir la carga regulatoria y cumplir con estos objetivos depende, por supuesto, del grado de autonomía.

En **México**, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo le asigna a COFEMER (ahora CONAMER) el mandato de promover la calidad regulatoria en los estados y municipios. En consecuencia, esta entidad ayuda a los estados a desarrollar sus propias leyes de mejora regulatoria. Veinte de los treinta y un estados federales y el Distrito Federal tienen una ley para mejorar las regulaciones que obliga a

las autoridades estatales y, a veces, a los municipios, a seguir políticas de mejora regulatoria. Además, ocho estados tienen leyes sobre desarrollo económico que incluyen una sección de mejora regulatoria.

Uno de los principales mecanismos de coordinación multinivel que utiliza México consiste en celebrar convenios entre la Comisión, los estados y los municipios. Estos convenios estipulan que la primera proporcionará capacitación, asesoramiento y asistencia para la implementación de las políticas y herramientas regulatorias. Por ejemplo, COFEMER ha liderado la implementación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que es un programa de simplificación de los procedimientos de apertura. Hasta octubre de 2011 se habían implementado 189 SARE, lo que condujo al establecimiento de 264 489 empresas y 701 157 empleos, con una inversión de MXN 42 441 millones. Según la Comisión, el tiempo de respuesta para recibir la licencia municipal de apertura bajó de 25.2 a 2.4 días en los municipios que establecieron SARE entre marzo de 2010 y noviembre de 2011.

Recientemente la Comisión comenzó a promover un método de ciclo de gobernanza regulatoria en estados y municipios. Esto ha ayudado a los estados y municipios a desarrollar y aplicar no solo revisiones regulatorias, sino también a construir registros centralizados.

Fuente: (OECD, 2014^[3]), Mexico, Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement, Paris. (OECD, 2010^[4]), Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010, Cutting Red Tape, Paris.

Consideración de estándares y marcos internacionales para la cooperación

Un acuerdo bilateral denominado “Acuerdo de Cooperación Técnica en Materia de Mejora Regulatoria entre México y Costa Rica” celebrado entre la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER, ahora CONAMER) y el MEIC a través de la Dirección de Mejora Regulatoria está actualmente en vigor.

En el caso de las reglamentaciones técnicas nacionales, dado que Costa Rica es miembro de la Organización Mundial del Comercio, es obligatorio que estas reglamentaciones pasen por un proceso de consulta pública internacional. Además, las matrices de observaciones y sus respuestas se publican en <http://reglatec.go.cr/reglatec/principal.jsp> en las pestañas de respuestas a la consulta pública nacional y la notificación a la OMC.

Costa Rica forma parte de la Secretaría de Integración Económica (SIECA), el órgano regional que facilita la integración económica de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Al promover la convergencia regulatoria, la SIECA garantiza la aplicación correcta de las regulaciones en materia de integración económica. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio y, más específicamente, el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT) está a cargo de seguir el proceso de regulación regional. Hasta el momento el SIECA ha emitido más de 60 reglamentos.

Cuestiones por considerar

En Costa Rica hay un amplio margen para mejorar la coherencia regulatoria entre los distintos niveles de gobierno. Los mecanismos de coordinación que conducen a la coherencia regulatoria siguen en etapas preliminares. Un ejemplo es el primer proyecto del MEIC a nivel subnacional para armonizar los permisos comerciales en seis cantones, o municipalidades, de la región Brunca. Además, la implementación de Planes de Mejora Regulatoria, o la digitalización para mejorar la prestación de servicios públicos, son dos ejemplos de esfuerzos dispersos, incipientes y escasos a nivel subnacional.

Costa Rica podría beneficiarse enormemente si fortaleciera la capacidad y el desempeño de la gestión regulatoria a nivel subnacional. Las municipalidades entrevistadas reiteraron la necesidad de mejorar las capacidades para promover una mejor regulación. La falta de recursos también fue mencionada en

múltiples ocasiones como la posible causa de la falta de una gestión regulatoria adecuada en las municipalidades. Con los recursos adecuados el MEIC podría estar en condiciones de ofrecer talleres y orientación sobre fortalecimiento de capacidades.

La centralización de las funciones gubernamentales limita los esfuerzos de simplificación a nivel subnacional. Encontramos un ejemplo en los trámites necesarios para abrir un negocio en Costa Rica, principalmente fuera de San José, la capital. La apertura de un negocio mezcla regulaciones nacionales y subnacionales; sin embargo, un problema es que el gobierno central no tiene representación formal a nivel municipal y esto aumenta el costo de la regulación. Por la misma razón los esfuerzos de simplificación administrativa se dividen según el nivel de gobierno, y hay pocas expectativas de una estrategia integrada.

El gobierno de Costa Rica tiene un acuerdo bilateral con México. Los dos gobiernos establecieron un marco de cooperación que incluye la implementación de EIR en Costa Rica. Además, se presta atención a obligaciones internacionales como las establecidas por la Organización Mundial del Comercio o la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que provee una plataforma para desarrollar instrumentos jurídicos y políticos internacionales en apoyo de la coherencia regulatoria.

Referencias

- CFIA, MEIC and MIVAH (s.f.), *Trámites de Construcción*, <http://www.tramitesconstruccion.go.cr/> [1]
(consultado el 6 de abril de 2020).
- OECD (2015), *2014 Regulatory Indicators Survey Results*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm> [2]
(consultado el 6 de abril de 2020).
- OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>. [3]
- OECD (2010), *Cutting Red Tape: Why Is Administrative Simplification So Complicated: Looking beyond 2010*, <http://www.sourceoecd.org/governance/9789264089730> [4]
(consultado el 2 de agosto de 2017).