

## ***Informe Técnico***

# ***“Evaluación de la regulación de los Residentes Temporales, contenida en el Reglamento de Extranjería”***



***Dirección General de Migración y Extranjería***

**Setiembre 2021**



## Contenido

Introducción.....	6
Lista de Acrónimos.....	7
1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA .....	8
1.1 Identificación de los problemas.....	8
1.1.1 Pensionados, rentistas e inversionistas.....	9
1.1.2 Subcategorías: cónyuge de ciudadano costarricense; religiosos; ejecutivos, representantes, gerentes y personal técnico de las empresas establecidas en el país; científicos, profesionales, pasantes y técnicos especializados; deportistas; corresponsales y personal de las agencias de prensas y; sus respectivos dependientes. ....	11
1.2 Vigencia de la situación que se pretendía regular. ....	13
1.3 Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos. ....	17
1.3.1 Perfil de los regulados.....	17
1.3.2 Obstáculos.....	19
1.4 Resumen del problema.....	21
Conclusiones.....	22
2. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS .....	23
2.1 Identificación de los objetivos .....	23
2.2 Consistencia de los objetivos .....	23
2.2.1 Objetivo 1: Comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales. ....	24
2.2.2 Objetivo 2: Verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de residencias temporales bajo las subcategorías de pensionado, rentista e inversionista.....	26
2.3 Vigencia y validez de los objetivos. ....	29
2.3.1 Comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales. ....	29
2.3.2 Verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de residencias temporales bajo las subcategorías de pensionado, rentista e inversionista. ...	29
Conclusiones.....	30
3. IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA.....	32
3.1 Residencias temporales una regulación con impacto en la economía nacional .....	32
3.2 Lista larga de opciones .....	33
3.3 Escogencia de opciones preferentes y criterios para validar su procedencia.....	33



3.3.1 Eliminación de la categoría de residente temporal.....	33
3.3.2 Replanteamiento de la Sección Segunda, denominada “Residentes Temporales”, del Reglamento de Extranjería y Crea Día del Costarricense en el Exterior, cuya fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año, Decreto Ejecutivo No. 37112-GOB del 17 de mayo de 2012.....	34
Conclusiones.....	36
4. ANÁLISIS DE IMPACTO.....	38
4.1 Introducción.....	38
4.2 ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS .....	39
4.2.1 Análisis de contexto .....	39
4.2.2 Perfil de los Regulados .....	39
4.2.3 Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios .....	40
4.2.4 Cuantificación de Costos .....	41
4.2.5 Aplicación para la administración .....	42
4.2.6 Administrados.....	44
4.2.7 Proyección de alternativas .....	47
Conclusiones.....	48
4.3 Análisis de Riesgos.....	48
4.3.1 Metodología de análisis de riesgo.....	48
4.3.2 Análisis de Riesgos .....	51
Conclusiones.....	53
Referencias .....	54
ANEXOS .....	57
Anexo 1 .....	57
Anexo 2 .....	57
Anexo 3 .....	58

## Figuras

Figura 1.1 Evolución histórica del órgano rector y la normativa migratoria.....	8
Figura 1.2 Evolución histórica de la regulación de las subcategorías de pensionados, rentistas e inversionistas.....	9
Figura 1.3 Solicitudes de permanencia durante el 2019.....	20
Figura 1.4 Análisis de Ishikawa para la definición del problema de la regulación de residencias temporales .....	22
Figura 4.1 Naturaleza de los factores .....	49
Figura 4.2 Gráfico de calor de impacto y probabilidad de los riesgos.....	50

## Tablas

Tabla 1.1 Comparación entre la legislación costarricense y otros de países de la región, en cuanto a los requerimientos económicos para los extranjeros inversionistas, rentistas y pensionados .....	11
Tabla 1.2 Evolución de la categoría de Residente Temporal .....	14
Tabla 1.3 Análisis de involucrados.....	18
Tabla 2.1 Porcentaje de aprobación y rechazo de las solicitudes de residencia temporal como inversionista, rentista y pensionado, en el período 2015-2019 .....	26
Tabla 3.1 Opciones priorizadas según cumplimiento de objetivos .....	36
Tabla 4.1 Costo de tramitación de residencias temporales EUU y Panamá .....	39
Tabla 4.2 Funcionarios y salarios de la DGME .....	43
Tabla 4.3 Monto de salario por tiempo dedicada al proceso .....	43
Tabla 4.4 Residencias Temporales: costo anual de los procesos para la DGME en dólares.....	44
Tabla 4.5 Residencias Temporales: Rubros incurridos posterior a la aprobación de la categoría.....	44
Tabla 4.6 Residencias Temporales: Requisitos generales de residencias temporales.....	45
Tabla 4.7 Cargas administrativas para los regulados.....	46
Tabla 4.8 Desglose total de los costos.....	47
Tabla 4.9 Matriz análisis de riesgos DGME .....	51

## Gráficos

Gráfico 1.1 Solicitudes de residencia temporal período 2010-2019.....	16
Gráfico 1.2 Promedio de solicitudes 2010-2019 por subcategoría de residencias temporales .....	17
Gráfico 2.1 Solicitudes presentadas para las subcategorías de inversionista, rentistas y pensionado, en el período 2015-2020.....	28

## Anexos

Anexo 1 Cálculo de la inversión pretendida para 2019 .....	57
Anexo 2 Cálculo de cargas administración .....	57



Anexo 3 Cálculo del regulado .....	58
------------------------------------	----

## Introducción

Este informe se emite dentro del contexto del Proyecto de Mejora Regulatoria denominado “Costa Rica Fluye”, que persigue básicamente dos grandes objetivos, uno metodológico, dirigido a consolidar una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post*, fundamentada en las mejores prácticas de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

El proceso de trabajo realizado inició con la aplicación de criterios de priorización en conjunto con funcionarios de la DGME, en la que se validó la regulación más relevante, a saber: Residentes Temporales.

En este documento se recoge los resultados que el equipo asignado por Costa Rica Fluye obtuvo del análisis de la regulación que tiene su fundamento jurídico en la Ley No. 8764, denominada Ley General de Migración y Extranjería, así como su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 37112-GOB). Asociados a esta regulación se identificaron 15 trámites y cada uno cuenta con un promedio de 14,5 requisitos, así como una gran cantidad de normativa de diferente índole emitida a través del tiempo.

El equipo de trabajo durante 17 semanas realizó el proceso de revisión, depuración y formulación de propuestas de mejora, tareas ejecutadas de manera conjunta con un equipo asignado por la DGME para tales efectos, a quienes se externa el agradecimiento por su colaboración y aportes a lo largo de las reuniones que se realizaron para obtener la información y retroalimentación respectiva; asimismo, se contó con el acompañamiento del equipo designado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Este informe técnico contiene 4 capítulos. El primero, que identifica las necesidades o la problemática que se pretendía resolver al momento de emitirse la regulación. Para ello, fue necesario realizar un análisis retrospectivo de la regulación, analizar su evolución y determinar los principales obstáculos que pudieron haber incidido en su eficiencia. El segundo capítulo, aborda la determinación de los objetivos que se pretenden cumplir con dicha regulación, su consistencia y validez y vigencia. En el tercero, se hace una primera aproximación de cuáles pueden ser posibles acciones de mejora de las regulaciones en análisis. Finalmente, se hace un análisis de impacto, con dos componentes, uno de cargas administrativas, es decir, un esfuerzo de costeo de la aplicación de la regulación, tanto del lado de la Administración como del regulado; otro, de identificación, análisis y valoración de riesgos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos.



## Lista de Acrónimos

CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social.

CGR: Contraloría General de la República.

DGME: Dirección General de Migración y Extranjería.

RACSA: Radiográfica Costarricense S.A.

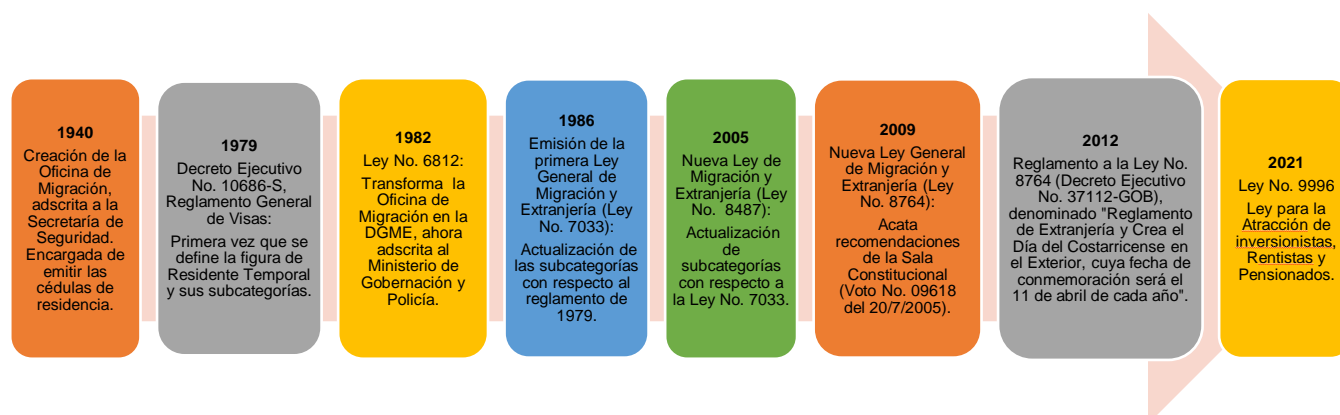
# 1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

## 1.1 Identificación de los problemas

La regulación evaluada en este informe corresponde a la categoría migratoria de residencias temporales que otorga la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), la cual se encuentra establecida en el Título VI, Capítulo II de la Ley No. 8764, denominada “Ley General de Migración y Extranjería” (artículos 79 al 86) y, en el Título IV, Capítulo Primero, Sección Segunda del Decreto Ejecutivo No. 37112-GOB, denominado “Reglamento de Extranjería y Crea el Día del Costarricense en el Exterior, cuya fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año” (artículos 76 al 100).

Para comprender el desarrollo y contexto de la regulación se debe tomar en cuenta la evolución tanto del órgano rector como de las diferentes normativas en materia migratoria que han sido emitidas:

Figura 1.1 Evolución histórica del órgano rector y la normativa migratoria



Fuente: Elaboración propia con datos de SINALEVI.

De igual manera, se debe indicar que de conformidad con el artículo 79 de la Ley No. 8764, la categoría migratoria de residente temporal se divide en 11 subcategorías, las cuales para efectos del presente informe se agrupan en dos bloques: el primero, pensionados, rentistas e inversionistas y; el segundo, 8 subcategorías (cónyuge de ciudadano costarricense; religiosos; ejecutivos, representantes, gerentes y personal técnico de las empresas establecidas en el país; científicos, profesionales, pasantes y técnicos especializados; deportistas; corresponsales y personal de las agencias de prensa, personas indígenas transfronterizas y; sus respectivos dependientes).

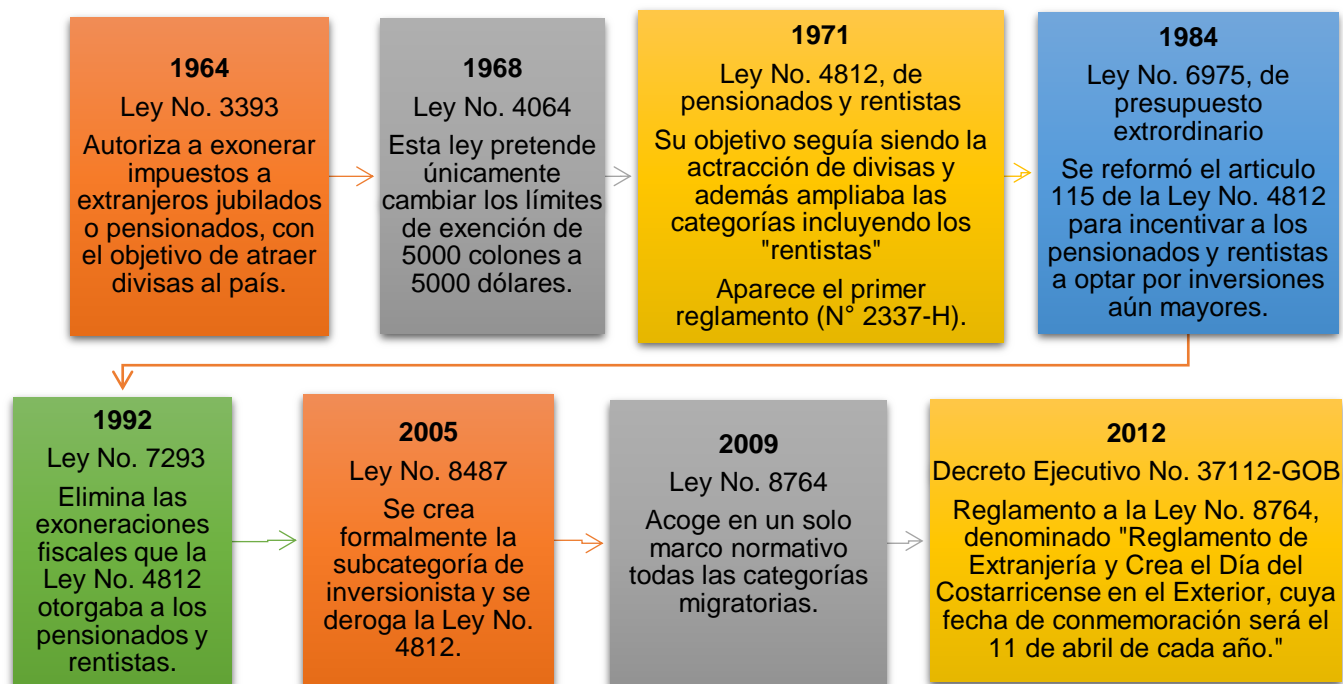
Cabe señalar, que si bien a nivel legal la subcategoría “personas indígenas transfronterizas” forma parte de la categoría de residentes temporales (artículo 79, inciso 11), reglamentariamente aquella es considerada como una categoría especial, por ende, no formará parte del análisis aquí realizado.

De esta forma, se procede con el análisis correspondiente, de acuerdo con los dos grandes bloques de subcategorías indicados.

### 1.1.1 Pensionados, rentistas e inversionistas

Previo al análisis de fondo de los orígenes de esta regulación, se contextualiza su evolución:

Figura 1.2 Evolución histórica de la regulación de las subcategorías de pensionados, rentistas e inversionistas



Fuente: Elaboración propia con datos de SINALEVI.

A partir de lo anterior, se puntualiza sobre algunos aspectos específicos relacionados con esa normativa. En el caso del proyecto de ley No. 939 que originó la Ley No. 3393 de 1964, se pretendía exonerar de impuestos arancelarios a los pensionados o jubilados, con el objetivo de atraer personas que no necesitaran trabajar para sufragar sus gastos y que además contribuyeran con la entrada de divisas al país favoreciendo el dinamismo turístico; al respecto indican dichas actas: "(...) la exoneración de impuestos se vería ampliamente compensado con el incremento en el consumo interno y por un aumento en el ingreso de divisas lo que indudablemente favorecería la economía nacional (...)" (Asamblea Legislativa, 1964, p.18).

Posteriormente, en 1968 se aprobó la Ley No. 4064, la cual pretendía adecuar el monto de las exoneraciones ante el incremento de los costos de importación, donde además se ampliaba las subcategorías, dando paso a los llamados "retirados de la vida activa de los negocios" los cuales más tarde se llamarían "rentistas", cuyo propósito era captar más divisas. En las actas de dicha ley, se señala:

(...) los beneficios que se otorgaban en aquel entonces eran suficientes para que los pensionados o jubilados no tuviesen que pagar impuestos. Sin embargo, los aumentos en impuestos de importación habidos de esa fecha a hoy han hecho inoperante esa ley

(...) inclúyase en artículo 1 a los retirados de la vida activa de los negocios (...).  
(Asamblea Legislativa, 1967, p.15)

Ahora bien, en la Ley No. 4812 de 1971, denominada “Ley de Residentes Pensionados y Residentes Rentistas”, que sustentó el dictado del “Reglamento Trámite Solicitudes Ley Residentes Pensionados y Rentistas” (Decreto Ejecutivo No. 2337-H de 1972), se reconoce como necesidad el establecimiento de parámetros administrativos, de forma que se propiciara que los extranjeros con un medio o alto poder adquisitivo eligieran el país como asentamiento temporal, siendo que los parámetros vigentes hasta ese momento se encontraban obsoletos.

En ese sentido, en la exposición de motivos del proyecto que dio origen a la ley indicada, se citaba lo siguiente: “de un estudio comparativo con otras legislaciones es fácil advertir que la nuestra acusa una notoria desventaja al conceder incentivos en una proporción mínima, lo cual no guarda relación alguna con su habitual sistema de vida” (Asamblea Legislativa, 1971, p. 22).

Consecuentemente, el principal objetivo del proyecto de ley indicado, era propiciar mediante incentivos el ingreso de extranjeros que no necesitaran trabajar para sufragar sus gastos y que además inyectaran divisas a la economía nacional (competencia que le correspondía en primera instancia al Instituto Costarricense de Turismo (ICT)); para lo cual era necesario contar con un marco jurídico que normara y especificara los parámetros administrativos de los incentivos destinados a esta población migrante.

Ahora bien, en vista de la situación económica del país, se promulga la Ley No. 7293 de 1992 que elimina las exenciones tributarias, en consecuencia, el único beneficio que recibían estos extranjeros era la posibilidad de residir en el país.

Por lo tanto, en 2005, con la aprobación de la Ley No. 8487, en aras de mejorar el control migratorio estas categorías pasan a considerarse residencias temporales con el fin de concentrarlas en un solo marco jurídico, donde finalmente, en 2009 la Sala Constitucional recomienda algunas modificaciones que giran en torno a la integración a la sociedad costarricense, por lo cual, mediante la Ley No. 8764, se insertan los últimos cambios a esta normativa, y es por eso que, cualquier cambio generado en la norma general afectará a estas categorías. Dichos cambios también conllevan un cambio institucional, ya que la gestión de estas categorías de migrantes temporales pasa del ICT a la DGME.

No obstante, debido a la crisis sanitaria por el Covid-19, y con una vigencia de 5 años, el 14 de julio de 2021 entró en vigencia la Ley No. 9996 denominada “Ley para la atracción de inversionistas, rentistas y pensionados”, mediante la cual se aprueban nuevamente incentivos fiscales (franquicia arancelaria para menaje de casa; importación de dos vehículos exonerados de impuestos; exoneración de un 20% del total del impuesto de traspaso al adquirir un inmueble, entre otros) para los solicitantes de residencia temporal bajo estas subcategorías.

Así las cosas, si se compara con otros países de la región, esta situación pone a Costa Rica a competir en la atracción de extranjeros inversionistas, pensionados y rentistas, lo que ha generado la necesidad de regularizar a estos extranjeros teniendo en cuenta los requerimientos económicos a los que están sujetos.

Tabla 1.1 Comparación entre la legislación costarricense y otros de países de la región, en cuanto a los requerimientos económicos para los extranjeros inversionistas, rentistas y pensionados

País <sup>4</sup> /Renta	Pensión	Rentista	Inversionista
<b>Costa Rica</b>	\$ 1.000	\$ 2.500	\$ 200.000*
<b>Panamá</b>	\$ 1.000 <sup>1</sup>	\$850	\$ 250.000 <sup>2</sup>
<b>Rep. Dominicana</b>	\$1.500 <sup>3</sup>	\$ 2.000 <sup>3</sup>	\$ 200.000
<b>Nicaragua</b>	\$600	\$750	ND
<b>Honduras</b>	\$1.500	\$ 2.500	\$50.000

Fuente: Elaboración propia

1 Si demuestra que ha adquirido una propiedad a título personal en el territorio nacional por una suma superior a los cien mil balboas (B/.100,000.00), la pensión podrá ser por un mínimo de setecientos cincuenta balboas (B/.750.00).

2. Se reduce a \$150.000 si se trata de inversiones audiovisuales. Inversión agraria o forestal \$60.000.

3. Podrán ocuparse de labores remuneradas. Sin embargo, el sueldo devengado por dicha actividad será pasible al pago de los impuestos correspondientes al Estado dominicano, como cualquier otro empleado nacional.

4. Todos los países ofrecen incentivos tributarios sobre importación de vehículos, compra de inmuebles, importación de menaje de casa y otros.

\* Previo a la vigencia de la Ley No. 9996, la cual redujo el monto de la inversión a \$150.000 (ciento cincuenta mil dólares, moneda de curso legal de los Estados Unidos de América).

**1.1.2 Subcategorías: cónyuge de ciudadano costarricense; religiosos; ejecutivos, representantes, gerentes y personal técnico de las empresas establecidas en el país; científicos, profesionales, pasantes y técnicos especializados; deportistas; corresponsales y personal de las agencias de prensas y; sus respectivos dependientes.**

Se debe tener en cuenta que, en 1982, después de la transformación de la Oficina de Migraciones en la DGME se empezó a trabajar en una norma general de migración y extranjería con el fin de:

(...) unificar en un solo cuerpo normativo una serie de disposiciones que con jerarquía de leyes o decretos se fueron dictando con el tiempo pero que no llegaron a conformar una legislación armónica ni a cubrir todos los aspectos que plantea la problemática migratoria (...)necesidad además de incorporar a la legislación migratoria una técnica jurídica más acorde con la dinámica propia de los movimientos internacionales de migrantes y su interrelación con aspectos económicos, sociales y de seguridad nacional. (Asamblea Legislativa,1986, p.3)

En el caso específico de las subcategorías bajo estudio, se indica que:

(...) con la figura jurídica de la “Radicación” se trata de dar sustento legal a situaciones que a diario se presenta y por la cual los extranjeros residentes temporales solicitan ser considerados como residentes permanentes o lo que es más frecuente los extranjeros residentes que solicitan una categoría de residente temporal (...). (Asamblea Legislativa, 1986, p.3)

A partir de que la materia migratoria debe tomar en cuenta diferentes aspectos como el económico, social y la seguridad nacional, sin dejar de lado el requerimiento de actualización conforme a la evolución de la temática a nivel internacional, el hecho de que la regulación se encontrara desperdigada dificultaba que la DGME cumpliera con las atribuciones que se le establecieron en su creación.

Si bien la necesidad de contar con una normativa unificada en la que se recogiera la regulación de situaciones cotidianas era evidente, se identificó que ciertos aspectos podían requerir la actualización por una vía expedita, por lo que:

(...) se adaptó el principio de conveniencia que una Ley General debe limitarse a legislar sobre las partes sustantivas y del fondo destinadas a regular los movimientos migratorios reservando para su reglamentación las partes formales relacionadas especialmente con procedimientos, plazos, documentación, trámites a seguir, etc.; cuya eventual modificación en el futuro puede obtenerse a través de un decreto del Ejecutivo en lugar de una ley de la Asamblea Legislativa. (Asamblea Legislativa, 1986, p.4)

Es decir, había una necesidad de contar con reglamentos que regularan aspectos propios de la materia, tanto para la Administración como para los administrados.

Posteriormente, para finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, la región centroamericana sufrió cambios sociales, que junto a los cambios internos propiciaron oleadas de flujos migratorios hacia nuestro país, lo cual se tradujo en la necesidad de que se trabaje en una nueva norma adaptada a esos flujos, tal y como se desprende del expediente legislativo No. 14.269, que originaría la Ley No. 8487 (Ley de Migración y Extranjería) de 2005 (no vigente). En las actas de dicho proyecto se indicaba:

Con esta iniciativa de ley se pretende dotar al Estado costarricense de un mecanismo legal, ágil y eficiente, adaptado a la realidad actual, para controlar y seleccionar los flujos migratorios que ingresan a Costa Rica, de tal forma que se propicie un mayor y mejor desarrollo de las condiciones económicas y sociales del país, que traerá como resultado una mejor condición para sus habitantes, tanto nacionales como extranjeros, con una condición migratoria legal. (Asamblea Legislativa, 2004, p. 2242)

Al momento de estos flujos migratorios, la normativa vigente no contenía las herramientas necesarias para regular a estas personas, ya que anteriormente Costa Rica no se caracterizaba por recibir grandes cantidades de inmigrantes; por ende, las categorías migratorias existentes no satisfacían las necesidades sociales de los extranjeros ni del país.

Es a partir de lo anterior que la propuesta de modificación del marco normativo procuraba tomar en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- Marco jurídico que establezca la necesidad de que se cuente con una política migratoria que regule los flujos migratorios que favorezcan al país.
- Actualización de las subcategorías de residente temporal, añadiendo las subcategorías de residente pensionado, rentista e inversionista.

Finalmente, bajo el proyecto de ley No. 16.594 que dio origen a la ley vigente (Ley No. 8764) se pretendía, entre otras cosas, adecuar la normativa a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, así como adecuar algunos aspectos de la normativa recomendados en la resolución No. 2005-09618 del 20 de julio de 2005, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Es decir, la regulación migratoria ha sufrido modificaciones sustantivas con el fin de dotar a la Administración de herramientas jurídicas flexibles que permitan realizar los cambios necesarios según la realidad nacional e internacional, salvaguardando la seguridad nacional y respetando los derechos humanos de los extranjeros por medio del fomento de su integración social.

En el caso de la categoría migratoria de residente temporal, debido a la naturaleza que se les ha dado a las subcategorías bajo estudio y siendo que esta permite estancias en el país de períodos de entre 90 días a 2 años, se pretende la integración social y económica de los extranjeros especialmente enfocada hacia las labores que vienen a desempeñar al país.

En ese sentido, la realidad económica nacional producto de la adopción de un modelo económico aperturista, que llevó al país a adoptar una serie de incentivos para fortalecer la atracción de inversiones, así como fortalecer la capacidad nacional para apropiarse de los beneficios de dichos flujos de inversión, implicó la implementación de:

(...) diversas iniciativas orientadas a identificar y procurar superar brechas entre oferta y demanda de personal calificado, a través del desarrollo de talento joven, la expansión de las escuelas técnicas junto con la mejora del nivel de las especialidades dictadas, la facilitación de la inmigración de personal de alta calificación asociado a las inversiones en el país. (García, P, 2021, p. 149)

De este contexto se pueden identificar los siguientes problemas o necesidades que motivaron el surgimiento de la regulación en análisis:

- Regularización de residentes temporales bajo las categorías de inversionistas, pensionados y rentistas dados los requerimientos económicos a que están sujetos.
- Importante flujo migratorio anual, promedio de más de 5.000 personas, originado por las políticas de atracción de inversión y que requieren integrarse de manera eficiente al proceso productivo o a actividades similares, residiendo temporalmente en el país.

## 1.2 Vigencia de la situación que se pretendía regular.

Evidenciados los problemas que dieron origen a esta regulación, corresponde realizar el análisis del estado actual de la misma.

Como se indicó en el acápite anterior, la figura de Residente Temporal surge de la necesidad de que los extranjeros establecidos en el país contaran con un marco normativo, siendo que, para inicios de la década del 2000, dados los nuevos flujos de migrantes, era necesaria la actualización de la regulación.

Es así como, a partir de algunas recomendaciones realizadas por la Sala Constitucional, se emite la Ley No. 8764 del 1° de setiembre de 2009, con la cual se pretende velar por la integración social, económica y cultural de los extranjeros en el país, siendo esta la necesidad que pretende resolver la regulación, especialmente, en relación con las categorías especiales de refugiados y desplazados, las cuales no son parte del análisis aquí realizado.

Con la evolución de la norma general, la subcategoría de Residente Temporal ha sido actualizada con relativa regularidad, observándose a continuación su origen en el Reglamento General de Visas hasta la regulación actual:

Tabla 1.2 Evolución de la categoría de Residente Temporal

Reglamento General de Visas (1979)	Ley No. 7033 (1986)	Ley No. 8487 (2005)	Ley No. 8764 (2009)
Técnicos / obreros especializados	Científicos profesionales, técnicos o personal especializado, contratados para efectuar trabajos de su especialidad	Científicos, profesionales, técnicos especializados	Científicos, profesionales, pasantes y técnicos especializados
Religiosos dedicados a la enseñanza	Religiosos dedicados a las actividades propias de su culto o a la enseñanza	Los religiosos de las religiones acreditadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.	Los religiosos de las religiones que deban estar Acreditadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
Ejecutivos	Empresarios, directivos y hombres de negocios de empresas en el país	Los ejecutivos, gerentes, representantes y personal técnico contratados por empresas establecidas en el país	Los ejecutivos, gerentes, representantes y personal técnico contratados por empresas establecidas en el país. Los empleados especializados que por cuenta propia o en relación de dependencia que se integren a tales labores y sean así requeridos para el desarrollo de estas, según criterio de la DGME
Estudiantes	Estudiantes	El cónyuge de ciudadano costarricense que haya tenido vida conyugal	El cónyuge de ciudadano costarricense
Cónyuges e hijos menores de las subcategorías antes mencionadas	Asilados y refugiados	Deportistas acreditados ante la autoridad competente	Deportistas debidamente Acreditados ante el Consejo Nacional del Deporte y la Recreación
	Dependientes de las anteriores subcategorías mencionadas	Inversionista	Inversionistas
	Aquellos que fueren autorizados por la Dirección General	Pensionados	Pensionados
	Los propietarios y tripulantes de naves turísticas o de recreo	Rentistas	Rentistas

		Corresponsales y personal de agencias de prensa	Corresponsales y personal de las agencias de prensa.
		Quien haya convivido con su cónyuge e hijos menores o con discapacidad de las personas mencionadas en las subcategorías anteriores	Quien haya convivido con su cónyuge e hijos menores o con discapacidad, de las personas mencionadas en las subcategorías anteriores
			Personas indígenas transfronterizas.

Fuente: Elaboración propia con datos del SINALEVI.

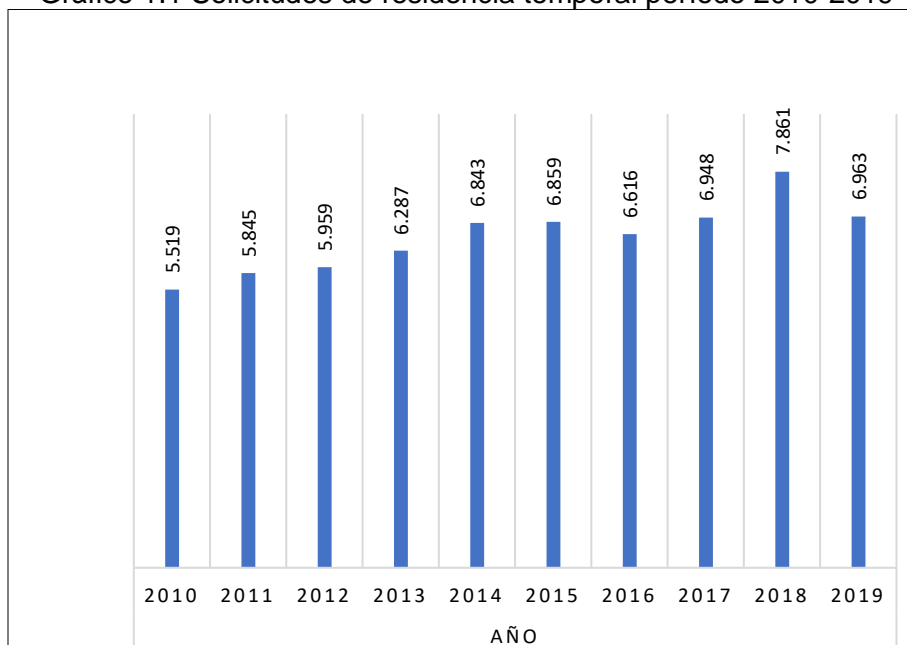
Obsérvese que, con la evolución de la norma, la regulación ha ampliado sus destinatarios, pero todos los perfiles corresponden a personas que vienen a integrarse, directa o indirectamente, en el proceso productivo o educativo del país.

A su vez, la aplicación de la regulación ha sufrido algunas variaciones, sustentadas en otras normas jurídicas con el fin de mejorar la aplicación de esta, dentro de las que se encuentran:

- Decreto Ejecutivo No. 36576-G-COMEX, denominado “Reglamento para el Registro de Empresas ante la Dirección General de Migración y Extranjería y la Regulación Migratoria de su Personal” (en adelante Reglamento Comex): Pretende agilizar el trámite de las subcategorías de los empleados especializados, científicos, profesionales, pasantes y los técnicos especializados; ejecutivos, gerentes, representantes y personal técnico contratados por empresas establecidas en el país.
- Ley No. 9996, Ley para la Atracción de Rentistas, Pensionados e Inversionistas: Se crean incentivos tributarios para el establecimiento en el país de extranjeros bajo esas subcategorías de residentes temporales.

Por otra parte, desde la entrada en vigor de la regulación y, sin tomar en consideración el año 2020 por su atipicidad producto de la pandemia, el número de solicitudes presentadas ha sido constante a lo largo de los años:

Gráfico 1.1 Solicitudes de residencia temporal período 2010-2019

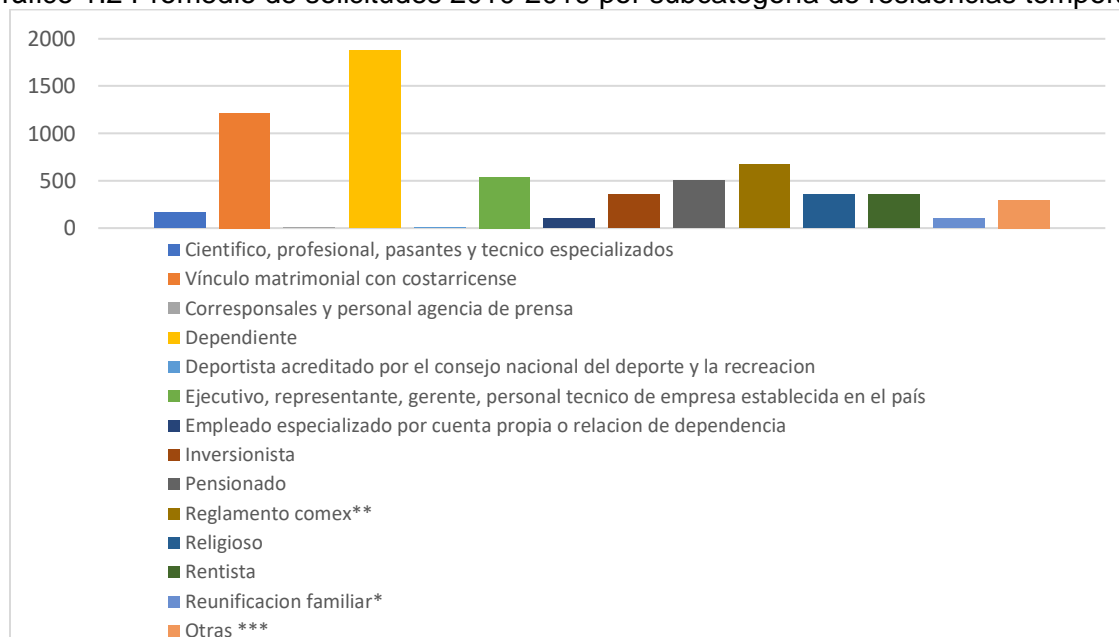


Fuente: Elaboración propia con datos de la DGME.

Obsérvese que, salvo un par de excepciones, la cantidad de los regulados tiende a aumentar anualmente, siendo que el promedio anual de solicitudes, en el período que consta en el gráfico, es de 6.570.

Dichas solicitudes pueden segmentarse—en promedio—de la siguiente manera:

Gráfico 1.2 Promedio de solicitudes 2010-2019 por subcategoría de residencias temporales



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGME.

\*No se registra si es dependiente o vínculo matrimonial con costarricense.

\*\*Este se refiere al Reglamento Comex, Decreto Ejecutivo No. 36576-G-COMEX.

\*\*\* No indica la subcategoría de Residentes Temporales a la cual hizo la solicitud.

Teniendo en cuenta que la integración en el proceso productivo debe realizarse con cada solicitante de residencia temporal, un constante aumento en el número de regulados indica que la situación que se pretendía regular se encuentra vigente. Además, para el caso de los inversionistas, pensionados y rentistas, la reciente promulgación de la Ley No. 9996 (Ley para la Atracción de Rentistas, Pensionados e Inversionistas) demuestra la vigencia en cuanto a la necesidad de atracción de este tipo de migrantes.

## 1.3 Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos.

### 1.3.1 Perfil de los regulados

La regulación es clara en quiénes son los regulados directos, puesto que las diferentes subcategorías son específicas sobre el perfil de los extranjeros que se pretende regular, pero se pueden dividir en tres grandes grupos:

- ✓ Extranjeros con un nivel profesional alto: ejecutivos, representantes, gerentes y personal técnico; científicos, profesionales, pasantes y técnicos especializados; deportistas y; corresponsales y personal de agencias de prensa.
- ✓ Extranjeros que por razones familiares se deben radicar en el país: persona con vínculo matrimonial con ciudadano costarricense y los dependientes de extranjeros que ostentan alguna de las otras subcategorías.

- ✓ Extranjeros con un poder adquisitivo medio y alto que deciden asentarse en el país: rentistas, pensionados e inversionistas.

Los perfiles de los regulados directos responden a grandes políticas que se desarrollan dentro del país, la primera se puede encontrar descrita en el Considerando VII del Reglamento Comex, Decreto Ejecutivo No. 36576-G-COMEX, en el que se indica:

(...) la operación exitosa de las empresas (...) genera un flujo de transferencias de personal entre compañías relacionadas, pertenecientes al mismo grupo, de carácter temporal, que de por sí beneficia al país al colaborar en la transmisión de conocimientos y tecnologías a personal costarricense, sin que ello genere un flujo migratorio que desplace mano de obra local. (2011)

Por otra parte, la unidad familiar en el país es de importancia constitucional, de conformidad con el artículo 51 de nuestra Constitución Política.

Finalmente, en el caso de los pensionados, rentistas e inversionistas, Costa Rica entiende que el turista interesado en el país tiene características muy específicas, por lo que se han ido desarrollando políticas alrededor de este perfil, tal y como lo destacó el ICT en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2017-2021 (2017):

El país no se ha enfocado en atraer cualquier tipo de turista sino aquellos segmentos que pueden reconocer las diferencias y calidad de experiencia que ofrece el destino. La clave de la estrategia ha sido que no es, por decirlo de alguna manera, el destino el que se adapta a los deseos de la demanda, sino que se busca una demanda que pueda adaptarse a las condiciones que el país puede ofrecer. Es decir, la estrategia es basar el crecimiento en los mejores prospectos para el destino. (p.18)

De igual manera, se debe tomar en cuenta los involucrados en la regulación, ya sean internos o externos, en este caso tenemos que:

Tabla 1.3 Análisis de involucrados

Parte interesada	Entendida como...	Contexto	Importancia	Vinculación
<b>Regulado directo</b>	Extranjeros con interés en asentarse temporalmente en el país	Interno	Alto	Alto
<b>Institución</b>	Ministerio de Gobernación y Policía, DGME.	Interno	Alto	Alto
<b>Operadores de la regulación</b>	Profesionales en derecho asesores de extranjeros y empresas	Externo	Bajo	Alto
<b>Regulados indirectos</b>	Empresas, familiares, equipos deportivos, asociaciones religiosas	Externo	Bajo	Bajo
<b>Relación con las instituciones</b>	Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de	Externo	Alta	Baja

	Comercio Exterior, Instituto Costarricense de Turismo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social			
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

### 1.3.2 Obstáculos

Al analizar la aplicación de la regulación y la necesidad a resolver con esta, se pueden evidenciar una serie de falencias que obstaculizan su cumplimiento; para determinar esto, se realizaron consultas con diversos actores relacionados con la regulación, como lo son profesionales en derecho de algunas firmas legales; se analizaron informes de instituciones públicas y; se revisó la plataforma electrónica [www.tramiteya.go.cr](http://www.tramiteya.go.cr).

Los actores externos a la regulación indican que los plazos establecidos para la resolución de las solicitudes no se cumplen, siendo excesivos, salvo las solicitudes realizadas por las empresas registradas bajo el Reglamento Comex, Decreto Ejecutivo No. 36576-G-COMEX.

De igual manera, indican que algunas solicitudes son rechazadas bajo lo que consideran “criterios discrecionales” y, por otra parte, hacen énfasis en que la DGME cuenta con lineamientos o directrices de difícil acceso, desconociendo su contenido y dificultando su cumplimiento.

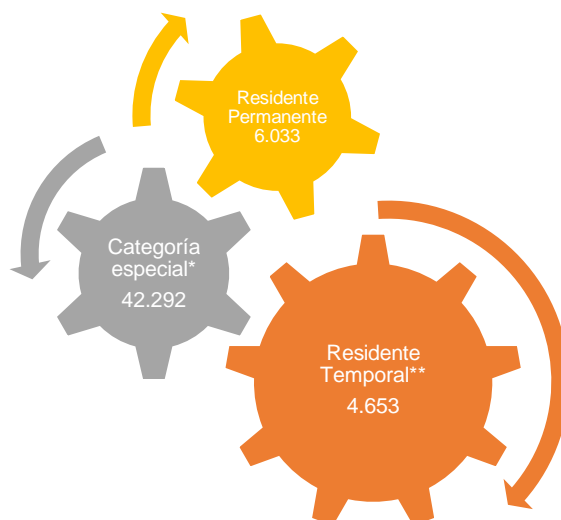
A su vez, la Contraloría General de la República (CGR) ha evidenciado obstáculos administrativos y tecnológicos, referidos específicamente a la aplicación y procesamiento de solicitudes, tal y como lo señaló en las conclusiones del Informe Nro. DFOE-PG-IF-16-2016:

Las debilidades en el proceso de otorgamiento de residencia a extranjeros por parte de la DGME evidencian que dicho proceso presenta incumplimiento de los plazos establecidos en la normativa; además, la tardanza en el conocimiento de las solicitudes, en la emisión de prevenciones, de las resoluciones y su notificación, contrastando lo indicado con lo establecido en la normativa relativa a las notificaciones, en la cual no se contempla que una notificación se realice un mes después de emitida una resolución, como sí es el caso de la DGME.

Asimismo, al no existir controles a nivel informático ni físico, propicia el incumplimiento de los plazos como se indicó en el párrafo anterior, así como el riesgo de duplicación de expedientes, pérdida de la información e incumplimiento de plazos en el otorgamiento de los permisos de residencia a extranjeros.

Además, el rezago en el otorgamiento de la residencia permanente y temporal de hasta 10 años, demuestra las inconsistencias en dicho proceso, que aunado a lo señalado, contribuye a que se incrementen los riesgos a nivel de seguridad del país de que se encuentren viviendo personas cuya idoneidad no ha sido valorada y en algunos casos ni siquiera se ha revisado el cumplimiento de los requisitos para optar por un permiso de residencia. (2016, p. 24)

Figura 1.3 Solicitudes de permanencia durante el 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Anual 2019 DGME.

Notas: \* Incluye todas categorías especiales

\*\* Incluye todas las categorías de residente temporal

Es decir, según la CGR, la gestión administrativa por parte de la DGME no ayuda en la resolución en tiempo de las solicitudes, lo cual se agrava si analizamos que existen otras dos categorías migratorias que deben ser procesadas por la institución, según se ilustra en la figura anterior.

En todo caso, la capacidad de la Administración para resolver las solicitudes, no se debe calcular considerando únicamente las 4.653 solicitudes de residentes temporales, sino sobre las 53.978 solicitudes presentadas ante la DGME, lo que evidentemente es un obstáculo para la regulación en análisis.

Asimismo, se debe hacer énfasis en que la institución no contó con una plataforma tecnológica para la tramitación de solicitudes hasta octubre de 2020,<sup>1</sup> lo que sin duda obstaculizaba el cumplimiento de la regulación. Inclusive, actualmente esta plataforma está disponible para atender únicamente algunas de las subcategorías, lo que sin duda ha obstaculizado el cumplimiento de la regulación.

Actualmente, la DGME posee un contrato con la Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) que le permite utilizar la plataforma “Trámite Ya” para que los interesados presenten las solicitudes por esa vía, las subcategorías de residentes temporales que pueden tramitarse de esta forma son:

- Religioso y sus dependientes.
- Rentista y sus dependientes.
- Pensionado y sus dependientes.
- Cónyuge de ciudadano costarricense.

<sup>1</sup><https://www.nacion.com/blogs/cafe-laboral/la-digitalizacion-de-los-expedientes-llego-a-la/Q6C5WE2WCFDWBDZJKCPVJI363Q/story>

- Aquellas solicitudes presentadas por empresas registradas ante Comex.

Es decir, no todas las subcategorías de residentes temporales pueden tramitarse por esta vía.

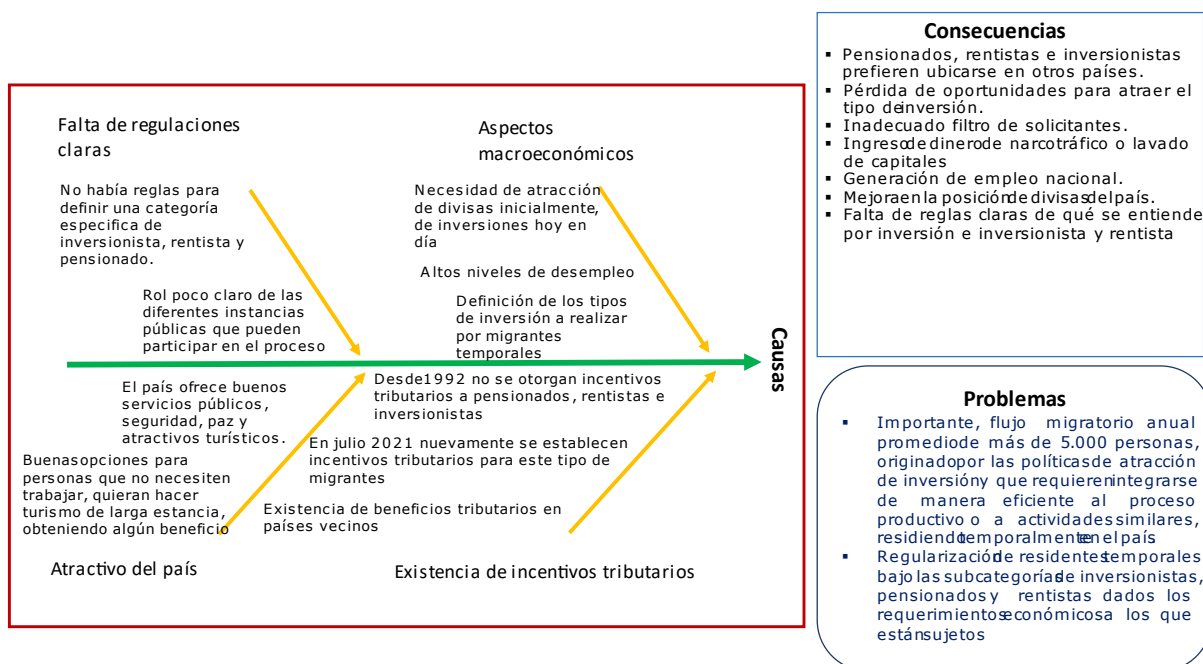
En conclusión, los obstáculos a los que se enfrenta la regulación se pueden enfocar en tres grandes áreas:

- Administrativa: la institución no cuenta con la capacidad de procesar las solicitudes en el plazo de ley, ya que el volumen es mayor a los recursos (económicos y humanos) con los que cuenta la DGME; deben tomarse en consideración las solicitudes que se hacen bajo otras regulaciones y categorías migratorias, lo que se traduce en incumplimiento de los plazos establecidos en la regulación.
- Tecnológica: si bien ya se cuenta con una plataforma digital, es necesario que por medio de esta se pueda presentar las solicitudes de todas las subcategorías de residencia temporal.
- Seguridad jurídica: Según actores externos involucrados en la aplicación de la regulación, la DGME emite lineamientos que son de difícil acceso para los usuarios, así como la aplicación, en algunos casos, de criterios discrecionales al resolver las solicitudes.

## 1.4 Resumen del problema

Así las cosas, de conformidad con el análisis realizado, el problema que sustentó la emisión de las regulaciones asociadas a la categoría migratoria de residentes temporales se puede resumir de la siguiente manera:

Figura 1.4 Análisis de Ishikawa para la definición del problema de la regulación de residencias temporales



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

- La regulación se emitió con el fin de regularizar extranjeros inversionistas, pensionados y rentistas, dados los requerimientos económicos establecidos para estas subcategorías sin embargo, su efectividad se vio limitada si se compara con otros países de la región, lo que produjo que en el año 2021 se promulgara la Ley No. 9996, Ley para la Atracción de Rentistas, Pensionados e Inversionistas, la cual establece incentivos tributarios con el fin de promover el ingreso de este tipo de migrantes, evidenciándose así la vigencia del problema.
- Las políticas públicas de atracción de inversiones han generado un flujo anual de 5000 migrantes en promedio, que necesitaban la regularización de su permanencia en el país.
- El perfil de los regulados es claro desde la propia regulación: trabajadores cualificados, familiares de residentes temporales y de ciudadanos costarricenses y, turistas de larga estancia.
- Los obstáculos a la regulación se asocian a las áreas administrativa, tecnológica y de seguridad jurídica: la carga administrativa para la Dirección General de Migración y Extranjería es alta afectándose la atención de los regulados; la plataforma tecnológica no permite la presentación de todos los trámites asociados a la regulación y; la dificultad para acceder a los lineamientos y directrices ocasiona que los regulados sean sujetos de discrecionalidad.

## 2. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS

### 2.1 Identificación de los objetivos

El Reglamento de Extranjería (Decreto Ejecutivo No. 37112-GOB) tiene como fin ejecutar la política migratoria del país, así como regular a lo interno los flujos migratorios y regularizar la permanencia de las personas extranjeras que, extrapolado a la regulación específica de los residentes temporales, sería el de regularizar la permanencia de los extranjeros que opten por esta categoría migratoria.

La norma en análisis pretende resolver la necesidad de regularizar un flujo migratorio anual promedio de poco más de 5.000 personas que viene a asentarse temporalmente en el país como respuesta a las políticas de apertura económica y atracción de inversiones extranjeras, requiriendo integrarse en los procesos productivos del país. En esa línea, la política adoptada por el país para la atracción de la inversión extranjera directa se ha sustentado en una serie de acciones entre las que conviene destacar iniciativas orientadas a identificar y procurar la superación de brechas entre oferta y demanda de personal calificado, tal como la facilitación de la inmigración de personal de alta calificación asociado a las inversiones en el país (García, 2021).

Por otra parte, esta regulación también busca regularizar a los inversionistas, pensionados y rentistas verificando los medios de acreditación de las rentas financieras, por lo que, comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales es el objetivo principal de la regulación.

Seguidamente y a partir de los datos obtenidos por medio de las solicitudes presentadas ante la DGME, se tiene el objetivo de contar con insumos cualitativos y cuantitativos sobre los residentes temporales para el diseño de la política migratoria que periódicamente elabora el país.

De una manera todavía más específica, enfocada al perfil de los inversionistas, rentistas y pensionados, se puede determinar como objetivo de la regulación verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de residencias temporales bajo las subcategorías analizadas en este reporte.

### 2.2 Consistencia de los objetivos

Para determinar la consistencia de los objetivos, se utilizarán los criterios SMART (por sus siglas en inglés), tal y como lo recomiendan las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los criterios SMART en español significan: específico, medible, alcanzable, realista y relevante y, específico en tiempo.

A partir de lo anterior, se procede con el análisis individualizado de los tres objetivos identificados en el apartado anterior:

### 2.2.1 Objetivo 1: Comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales.

- a) **Específico:** Al emitirse la regulación, se enlistaron los requisitos que los extranjeros deben cumplir al presentar la solicitud, según la subcategoría de residente temporal correspondiente, también se establece el tiempo en el cual se deben resolver las solicitudes, por lo que el objetivo cuenta con una definición clara y concreta.

A su vez, se tiene certeza de cuántas solicitudes se presentan anualmente, lo que indica que es fácilmente cuantificable, no obstante, en la práctica no hay certeza absoluta respecto de si las solicitudes resueltas en un año determinado fueron las que se presentaron en ese mismo período de tiempo.

Por otra parte, a nivel interno de la DGME se tiene claridad sobre quiénes son los responsables de su gestión, en este caso hay tres Unidades internas involucradas: Unidad de Proceso de Solicitud, Unidad de Archivo y Unidad de Valoración.

Este objetivo se debe considerar primario, ya que esta es una de las funciones primigenias de la DGME, sea, controlar y regular los flujos migratorios que ingresan al país; específicamente, en el caso de los residentes temporales, procurar que sean los extranjeros idóneos para su integración en los procesos productivos del país.

Por lo anterior, se puede considerar que este objetivo cumple con el criterio de especificidad requerido.

- b) **Medible:** Ni por la regulación misma, ni por planificación institucional se encontraron indicadores por alcanzar, lo que dificulta determinar la consecución del objetivo.

Es difícil determinar un costo promedio de la regulación, ya que algunos requisitos corresponden a documentos que se deben obtener en el país de origen del solicitante y deben ser apostillados ahí mismo, siendo que los costos varían según el país. Además, la regulación establece el pago de un depósito de garantía que varía según la nacionalidad del solicitante. Si bien podría desarrollarse una herramienta que permita cuantificar el costo y la carga administrativa para esta regulación, se debe tener en cuenta que existen otras categorías migratorias que la DGME debe resolver, lo que provoca un incumplimiento de los plazos establecidos en la regulación y, por ende, en el costo de ella.

El objetivo sirve como insumo para la planificación, ya que genera datos o estadísticas que pueden servir de base para determinar medidas correctivas sobre la regulación.

El nivel de certeza de los resultados es bajo, principalmente porque si bien se conoce la cantidad de solicitudes que se presentan anualmente, no hay certeza absoluta en cuanto a si las solicitudes que se resuelven corresponden a las presentadas en ese lapso y cuál es el verdadero costo que representa tanto para el administrado como para la administración. No obstante, ante un hipotético planteamiento del seguimiento efectivo de las solicitudes desde el momento de la presentación hasta su resolución, se podría tener una certeza más realista sobre los resultados.

- c) **Alcanzable:** Como se ha indicado en el presente reporte, la DGME no cuenta con los recursos económicos ni humano para resolver en el plazo establecido en la regulación, las solicitudes de residencias temporales presentadas anualmente. Debe tomarse en consideración, que la DGME tiene a su cargo la resolución de solicitudes de otras categorías migratorias de gran volumen, por lo tanto, debe considerarse que el objetivo no está siendo alcanzable.

En cuanto a la plataforma tecnológica, en octubre de 2020 inició la implementación de “Trámite Ya”, en la cual no pueden tramitarse todas las subcategorías de residentes temporales, sino únicamente las siguientes: religioso y sus dependientes, rentista y sus dependientes, pensionado y sus dependientes, cónyuge de ciudadano costarricense y, las solicitudes presentadas por empresas registradas ante Comex. Al presentar la solicitud de forma virtual, el regulado debe cancelar un costo adicional de \$11 dólares, moneda de curso legal de los Estados Unidos de América.

De igual manera, los responsables del proceso vinculado a las residencias temporales, que se encuentran en territorio nacional, son: la Unidad de Valoración con el apoyo de un Profesional 3 del Servicio Civil, Unidad de Proceso de Solicitud con el apoyo de un Técnico de Informática 2 del Servicio Civil, y Unidad de Archivo con el apoyo de un Técnico en Informática 2, un Oficinista y un Oficinista 2 del Servicio Civil; así como los actores externos que apoyan en el cumplimiento de la regulación son: Correos de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Ministerio de Seguridad Pública, entre otros.

- d) **Realista y relevante:** Aunque la regulación afecta una importante cantidad de regulados, en promedio 5000 solicitudes presentadas anualmente, no es posible determinar si el costo es razonable, ya que la naturaleza de algunos requisitos no permite realizar una única cuantificación para los regulados y la falta de unanimidad en los criterios de resolución puede incidir en el coste de la regulación.

De igual manera, hay que tener en cuenta que con la aprobación de la Ley No. 9996, que establece exoneraciones tributarias por un plazo de 5 años para las subcategorías de inversionistas, pensionados y rentistas, se espera que la cantidad de regulados aumenten.

En lo que respecta al alineamiento con la política pública, el Plan Nacional de Integración de Costa Rica 2018-2022, hace referencia a la categoría de residentes temporales, sin embargo, su enfoque se dirige más hacia la integración que se busca de los migrantes que ingresan a nuestro país por encontrarse en situaciones de vulnerabilidad. En ese sentido, cabe señalar que, debido a la naturaleza de las subcategorías propias de las residencias temporales, este tipo de migrantes generalmente tienen un proceso de integración más fluido, ya que su objetivo de residir en el país no responde a una condición vulnerable, sino a una oportunidad profesional, o bien, de disfrute de las condiciones del país.

En sí misma la regulación no reviste una complejidad técnica, sin embargo, contar con un reducido capital humano para el análisis de las solicitudes de todas las categorías migratorias más allá de residentes temporales, ocasiona que el plazo resolución se torne excesivo, es decir cuenta con una complejidad en su gestión.

La complejidad social de la regulación es baja, ya que los solicitantes responden a tres perfiles similares: extranjeros con un nivel profesional alto; extranjeros que por razones familiares se deben radicar en el país y; extranjeros con un poder adquisitivo medio y alto que deciden asentarse temporalmente en el país.

El perfil de los residentes temporales propicia que se vincule con objetivos gubernamentales más amplios como lo es la atracción de inversión extranjera.

- e) Específico en tiempo:** La regulación no establece un plazo de cumplimiento del objetivo. En todo caso, puede considerarse como indefinido, ya que los flujos de migrantes son constantes, dinámicos y evolutivos.

De conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar a un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

Con una construcción de indicadores donde se establezcan metas claras para el cumplimiento de este objetivo puede ayudar a mejorar su consistencia, especialmente porque ya la DGME cuenta con la herramienta del PAO para realizar el seguimiento.

## 2.2.2 Objetivo 2: Verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de residencias temporales bajo las subcategorías de pensionado, rentista e inversionista.

- a) Específico:** Si bien este objetivo tiene una definición clara y concreta, se trata de un objetivo secundario ya que va dirigido a tres de las subcategorías existentes en la regulación, sea, inversionistas, pensionados y rentistas.

El objetivo es particularmente difícil de cuantificar a partir de que los medios de acreditación de las rentas financieras no se encuentran taxativamente definidos, al menos para el caso de la subcategoría de inversionista, lo que limita su especificidad. Así tenemos que:

Tabla 2.1 Porcentaje de aprobación y rechazo de las solicitudes de residencia temporal como inversionista, rentista y pensionado, en el período 2015-2019

Subcategoría	Solicitudes	Aprobadas	Rechazadas	% de aprobación	% de rechazo
<b>Inversionista</b>	2141	1062	1079	50%	50%
<b>Pensionado</b>	2269	1783	486	79%	21%
<b>Rentista</b>	2039	1074	965	53%	47%

Fuente: elaboración propia con datos DGME.

Como se puede observar, el porcentaje de rechazo es alto para la subcategoría de inversionista; en reuniones sostenidas con funcionarios de la DGME, estos han indicado que dentro de las posibles razones de denegatoria se encuentran: incapacidad de demostrar la inversión, desistimiento en la solicitud e incumplimiento en los plazos de prevención. Lo que evidencia que los medios para la acreditación de rentas financieras

establecidas en la regulación para el cumplimiento de este objetivo pueden ser insuficientes.

Por otra parte, los responsables de la gestión son: la Unidad de Valoración (responsable de verificar estos medios de acreditación), con el apoyo de un Profesional 3 del Servicio Civil.

- b) Medible:** Las cargas administrativas no son totalmente transparentes, es decir claras, ya que la regulación no es concreta en los medios de acreditación de las rentas financieras, especialmente para las subcategorías de inversionistas y rentistas, lo que produce, según actores externos a la regulación con los que se sostuvieron reuniones, que su aplicación genere en algunas ocasiones falta de uniformidad de criterios, por lo tanto, es difícil cuantificar el costo de la regulación. Para el caso de los pensionados su costo es fácil de cuantificar, debido a que únicamente debe presentar un documento emitido por autoridad competente que demuestra su condición y el monto recibido mensualmente.

Si bien este objetivo no ha incidido en la planificación de una mejora en la regulación, ha contribuido de una u otra forma a que se apliquen medidas correctivas, tal y como se evidencia con la entrada en vigor de la Ley No. 9996, denominada “Ley para la Atracción de Residentes Inversionistas, Pensionados y Rentistas”, cuyo fin es establecer exoneraciones tributarias para atraer más extranjeros de estas tres subcategorías migratorias.

No es posible determinar el grado de certeza del objetivo, ya que no se cuenta con indicadores intermedios que ayuden a establecer los resultados esperados.

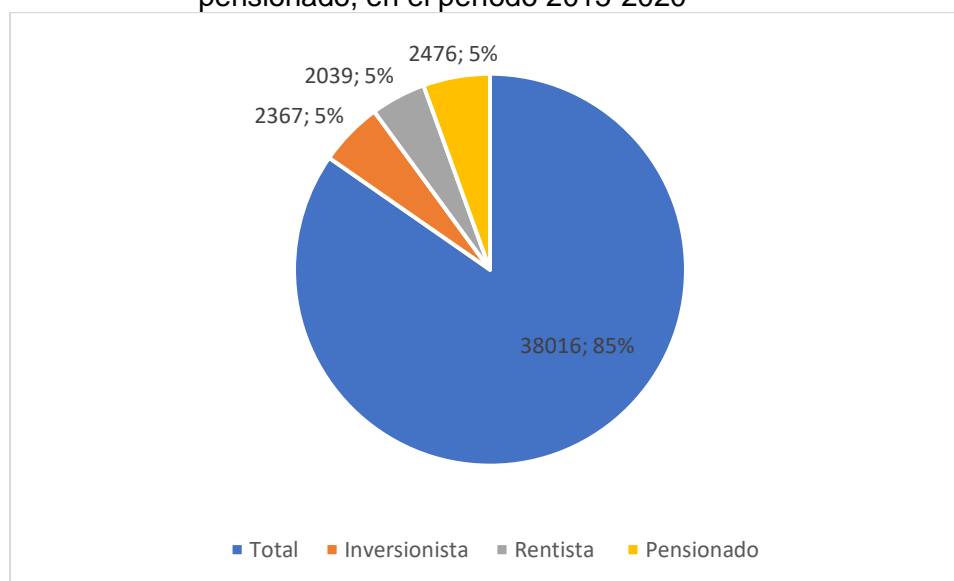
- c) Alcanzable:** Como se ha reiterado, la DGME presenta restricciones presupuestarias y de recurso humano que le impiden cumplir en el plazo establecido en la regulación con la resolución de las solicitudes. Además, la laguna en la regulación en cuanto a los medios para acreditar las rentas financieras, especialmente para los rentistas e inversionistas, ha producido que el análisis de las solicitudes de estas tres subcategorías requiera más tiempo del estipulado, ya que el análisis puede derivar en criterios diferenciados para supuestos muy similares.

En cuanto a la plataforma tecnológica, en octubre de 2020 inició la implementación de “Trámite Ya”, que puede ser utilizada para presentar las solicitudes bajo las categorías de rentista y pensionado. Cabe señalar que, al presentar la solicitud de forma virtual, el regulado debe cancelar un costo adicional de \$ 11 dólares, moneda de curso legal en los Estados Unidos de América.

De igual manera, los responsables de la gestión son la Unidad de Valoración, con el apoyo de un Profesional 3.

- d) Realista y relevante:** La cantidad de regulados relacionados a este objetivo es baja, por lo que le resta relevancia, ya que representa menos de un 20% de todas las solicitudes que se presentan anualmente en todas las categorías ante la DGME.

Gráfico 2.1 Solicitudes presentadas para las subcategorías de inversionista, rentistas y pensionado, en el período 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGME.

El objetivo se encuentra alineado con políticas públicas de atracción de turismo y reactivación económica, como lo demuestra la reciente promulgación de la Ley No. 9996, la cual busca atraer mayores extranjeros en tres subcategorías (rentistas, inversionistas y pensionados) en los próximos 5 años, mediante exenciones tributarias.

La complejidad técnica de la regulación es alta, a partir de que no existen criterios definidos en ella que permita determinar con certeza los medios para la acreditación de las rentas financieras, especialmente para el caso de los inversionistas y rentistas, lo que conlleva un análisis hasta cierto punto discrecional.

La complejidad social es baja, ya que las tres subcategorías responden a personas con un poder adquisitivo importante.

- e) Específico en tiempo:** La regulación no determinó un período de tiempo para el cumplimiento del objetivo, ya que presenta características de indefinido, debido a que los flujos migratorios de este tipo de migrantes son relativamente constantes.

De conformidad con el análisis realizado, es posible concluir que el objetivo no es consistente a partir de que no se encuentran definidos en la regulación los medios para acreditar las rentas financieras de los rentistas e inversionistas, lo que impide medir su cumplimiento.

## 2.3 Vigencia y validez de los objetivos.

A continuación, se analiza la vigencia y validez de los tres objetivos identificados:

### 2.3.1 Comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales.

Como se indicó anteriormente, este es el objetivo principal de la regulación ya aparte de corresponder a uno de los roles de la DGME, también es vital para la seguridad nacional del país, debido a los flujos constantes de migrantes.

Si bien la resolución de las solicitudes de residentes temporales no se realiza en tiempo, por limitaciones presupuestarias y de recurso humano, puede indicarse que se ha ido logrando el resultado esperado, como lo es la regularización de este tipo de migrantes.

Si bien se sabe que la comprobación de la idoneidad se hace por medio de la verificación de fondo de los requisitos, el objetivo sigue planteándose en el fin de la regulación (regularización de residentes temporales), lo que nos indica la validez del enfoque y una definición correcta del objetivo.

El establecimiento de indicadores intermedios podría enfocarse hacia el planteamiento de una meta anual en cuanto a cantidad de solicitudes de residencias temporales por resolver en ese lapso. Esto podría contribuir a establecer una estrategia de evaluación, que permita aplicar medidas correctivas sobre la regulación.

A partir de lo anterior, se considera que el objetivo es válido y mantiene su vigencia.

### 2.3.2 Verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de residencias temporales bajo las subcategorías de pensionado, rentista e inversionista.

El objetivo sigue siendo importante para la ciudadanía, a partir de que la verificación de las rentas financieras es fundamental para la seguridad nacional, con el fin de que no ingresen capitales ilegítimos, más aún si se toma en consideración que la regulación no permite laborar en el país a los solicitantes de estas tres subcategorías.

El enfoque continúa siendo válido y su definición correcta ya que está enfocado en el fin (regularización de migrantes). No obstante, hay que actualizar la regulación en cuanto a los medios para acreditar las rentas financieras, especialmente para el caso de los rentistas e inversionistas, ya que no existen requisitos taxativos para su demostración, lo que puede generar discrecionalidad en el análisis de las solicitudes.

Por su parte, no existen indicadores intermedios de progreso y tampoco una estrategia evaluativa.

Así las cosas, el objetivo continúa siendo válido y vigente, no obstante, requiere de una actualización que permita definir requisitos claros (particularmente para la demostración de

rentas financieras en el caso de los rentistas e inversionistas), indicadores de medición y una estrategia evaluativa.

Un aspecto adicional por considerar es el relativo al aporte que estos segmentos de migrantes pueden hacer a la economía, ya que la finalidad última de la regulación es generar un flujo de fondos hacia el país que incentive el desarrollo de actividades productivas que dinamicen la economía. En ese sentido, si bien este no es un tema que atañe directamente a la DGME pudiera resultar interesante que se coordine con otras instancias públicas a fin de dar seguimiento a los migrantes admitidos bajo estas categorías y medir el impacto que generan de cara al objetivo más general que se persigue con su regularización dentro del país.

## Conclusiones

- Se pueden identificar dos objetivos que son aplicables a toda la regulación y uno específico; es decir dos objetivos principales, los cuales van enfocados al cumplimiento de las atribuciones de la DGME y la regulación. Por otra parte, existen un objetivo secundario, que va dirigido a un segmento de los regulados que se ha identificado como inversionistas, rentistas y pensionados.
- La consistencia tiene que ver con la capacidad del objetivo para ir solucionando la problemática o necesidad a la que responde la regulación vigente, eliminándola del todo o bien reduciéndola, por medio de una adecuada medición de cumplimiento.
- La validez y la vigencia de los objetivos hace referencia a la coherencia entre las políticas públicas que motivan la regulación y los objetivos de esta; en tanto las primeras estén vigentes el objetivo mantendrá su vigencia, por lo tanto, se considera válido.
- Las complejidades presentes en los objetivos son altas, lo anterior responde principalmente a nivel interno de la institución por el tipo de profesional requerido para atender las responsabilidades requeridas para llevar a cabo la aplicación del reglamento, además, la coyuntura a nivel económico que enfrenta actualmente el país limita aún más las opciones de consecución de los objetivos.
- El objetivo de comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales, mantiene su vigencia, pero no se puede considerar consistente, ya que si bien es específico, no se cuenta con herramientas para su medición ni con una especificidad en el tiempo, lo que se dificulta su alcance, por lo que deben desarrollarse indicadores intermedios para que la consistencia de este mejore; un indicador a desarrollar podría ser que la cantidad de solicitudes presentadas y las resoluciones emitidas sean acordes al plazo establecido, tomando como línea base la resolución de en promedio 5000 solicitudes de esta categoría anualmente.
- Finalmente, tenemos el segundo objetivo, correspondiente a la verificación de los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de residencias temporales bajo las subcategorías de pensionado, rentista e inversionista, el cual es secundario, dado que va dirigido únicamente a tres de las subcategorías de residentes temporales, siendo que no puede considerarse consistente. Además, la relevancia de este objetivo se ve limitada por la poca cantidad de solicitudes, en comparación a otras categorías migratorias.



Asimismo, el vacío legal existente en los medios de acreditación de las rentas financieras dificulta que pueda ser considerado como alcanzable y medible.

- En todo caso, el objetivo se considera válido y vigente, pero precisa de una actualización, especialmente en cuanto a los requisitos de acreditación de rentas financieras. A su vez no cuenta con indicadores intermedios para analizar su avance, por lo que un indicado a desarrollar podría ser la cantidad de solicitudes de residentes bajo las subcategorías de rentistas, pensionados e inversionistas que cumplen con los requerimientos económicos utilizando como línea base la cantidad de resoluciones y solicitudes presentadas bajo estas subcategorías.

### 3. IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

#### 3.1 Residencias temporales una regulación con impacto en la economía nacional

Conforme al artículo 13 de la Ley No. 8764, la DGME es la entidad encargada, entre otras, de las siguientes tareas:

- a) Autorizar, denegar y fiscalizar el ingreso, la permanencia y el egreso legal de las personas extranjeras al país. Para dicho efecto, emitirá las directrices generales de visas de ingreso correspondientes.
- b) Aprobar los cambios de categorías y subcategorías migratorias, y otorgar las prórrogas de permanencia de conformidad con la presente Ley. (Ley No. 8764, 2009)

Es decir, la Institución debe controlar los flujos de migrantes que por diversas razones ingresan al país.

La regulación de residentes temporales proviene de la necesidad de realizar el control indicado sobre un flujo promedio anual de 5.000 personas, que por diferentes políticas de atracción de inversiones deben radicar en el país, por lo que se puede afirmar que tiene un impacto en la economía nacional.

El control que implica esta regulación se ejerce por medio del establecimiento de una serie de requisitos que deben presentar los extranjeros solicitantes de residencia temporal; estos requisitos permiten a la DGME determinar su idoneidad y en el caso de que un regulado solicite su permanencia por medio de una subcategoría que no le permite laborar, el control se ejerce por medio de la verificación de las rentas económicas establecidas puntualmente para estas (inversionistas, rentistas y pensionados).

A partir de lo anterior, la regulación debe establecer requisitos concretos, sin que los regulados tengan dudas sobre los requerimientos a presentar o bien que el control migratorio se vea afectado por atrasos en la determinación de la idoneidad de los extranjeros, lo que limita la uniformidad en los criterios de resolución.

La regulación permite a los extranjeros que obtienen la categoría de residentes temporales, contar con un estatus migratorio regularizado que les concede la posibilidad de acceder a otros servicios ofrecidos por el Estado, tales como: la homologación de licencias de conducir; el acceso, previo pago, a la CCSS; apertura de cuentas bancarias en el Sistema Financiero Nacional. Sin embargo, esto es una consecuencia de la regularización que realiza la DGME, es decir, si bien existen trámites en los que es necesario contar con la residencia temporal, estos no están relacionados con la regulación en sí, por lo que plantear alternativas para la mejora de estos trámites implica necesariamente revisión de normativa que no es competencia de esa Dirección.

Finalmente, cabe señalar, que la o las alternativas elegidas podrían encontrar limitaciones en su aplicación, como sucede en la actualidad con la regulación vigente, debido al insuficiente recurso humano con el que cuenta la DGME, ya que no solamente debe conocer y resolver las solicitudes de residencias temporales, sino también las de las restantes categorías migratorias.

### 3.2 Lista larga de opciones

Previo al planteamiento de las opciones o alternativas a la regulación vigente, cabe recordar, que el problema que originó la regulación responde a la necesidad de regularizar un flujo anual promedio de 5.000 extranjeros que solicitan la residencia temporal y que encuentra su origen en las políticas de atracción del inversión del país y, específicamente, para las subcategorías de inversionista, rentista y pensionado el enfoque del problema radica en su regularización a partir de la acreditación de los requerimientos económicos que se establecen para ellos.

Por otra parte, cabe recordar, que los objetivos de la regulación son los siguientes:

- Comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales.
- Verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de la residencia temporal bajo las subcategorías de rentista, pensionado e inversionista.

Asimismo, se debe tener en cuenta los obstáculos que se han identificado en el primer capítulo para el cumplimiento de la regulación, siendo aquellos de orden administrativo, tecnológico y de seguridad jurídica.

Por lo tanto, vista la importancia de la regulación especialmente por motivos de seguridad nacional, y que el flujo de migrantes que solicitan residencias temporales es de un promedio anual de 5.000 personas, se tiene que las alternativas identificadas para la regulación vigente son las siguientes:

1. Eliminación de la categoría de residente temporal (desregulación).
2. Replanteamiento de la Sección Segunda, denominada “Residentes Temporales”, del Reglamento de Extranjería y Crea Día del Costarricense en el Exterior, cuya fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año, Decreto Ejecutivo NO. 37112-GOB del 17 de mayo de 2012.

### 3.3 Escogencia de opciones preferentes y criterios para validar su procedencia

#### 3.3.1 Eliminación de la categoría de residente temporal

Como parte del análisis *ex post* de regulaciones, siempre conviene analizar la alternativa de la desregulación. Bajo esta premisa, se debe indicar que si bien la categoría de residente temporal representa la menor afluencia de migrantes ante la DGME (ver figura 1.3), esta, al igual que las restantes categorías migratorias son de importancia para la seguridad nacional, ya que permite perfilar y conocer los antecedentes de los extranjeros que pretenden asentarse temporalmente en el territorio nacional, así como cuantificar el flujo de este tipo de migrantes.

A su vez, se debe tener en cuenta que la primera norma general en materia migratoria, Ley No. 7033 del 13 de agosto de 1986, pretendió darle un sustento legal a la solicitud por parte de los extranjeros para radicarse legalmente en el país, situación que se ha mantenido a lo largo del tiempo (ver figura 1.1).

De igual manera, se debe tomar en cuenta que las 11 subcategorías que componen la categoría de residencia temporal responden a diferentes políticas, como lo son la atracción de empresas extranjeras y de residentes rentistas, pensionados e inversionistas, que impactan positivamente la economía nacional.

En consecuencia, esta posibilidad no se considera una opción viable, dadas las consideraciones que han llevado a su emisión y aún se mantienen vigentes.

**3.3.2 Replanteamiento de la Sección Segunda, denominada “Residentes Temporales”, del Reglamento de Extranjería y Crea Día del Costarricense en el Exterior, cuya fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año, Decreto Ejecutivo No. 37112-GOB del 17 de mayo de 2012.**

La sección segunda del Reglamento indicado es donde está contenida la regulación bajo análisis, siendo que una reforma a la regulación debe tener en cuenta los obstáculos para su cumplimiento, sin dejar de lado que los cambios que se pueden plantear deben facilitar el alcance de los objetivos.

A partir de lo anterior, el replanteamiento debe ir en la línea de permitir a la DGME una agilización en la aprobación o rechazo de las solicitudes de residencias temporales, eliminando requisitos innecesarios y cerrando portillos con la definición de ciertos conceptos, con el fin de mitigar el riesgo de una diversidad de criterios por parte de los analistas de la DGME. Es decir, el replanteamiento debe ir en tres direcciones:

- La eliminación y unificación de requisitos generales y específicos para cada subcategoría.
- Creación de una fase preliminar de admisibilidad en el que se valore la forma de los requisitos para cada subcategoría de residentes temporales.
- La definición de lo que se entiende por inversionista, pensionado y rentista.

La eliminación y unificación de requisitos generales y específicos para cada subcategoría hace referencia al análisis que se debe realizar para determinar la necesidad de solicitarlos, especialmente porque en esta regulación hay requerimientos de información y documentos que deben obtenerse desde el extranjero; por ende, la eliminación y/o unificación de requisitos facilita el trámite para ambas partes y contribuye a la eficiencia de la regulación.

A su vez, es necesario tener en cuenta que existen requisitos generales que son vitales para el cumplimiento de los objetivos de la regulación, como lo son la acreditación de la nacionalidad, demostrar no tener antecedentes penales anteriores a su asentamiento en el país, del ingreso al país por alguno de los puestos migratorios autorizados; requerimientos que no son convenientes de obviar.

La eliminación o unificación de estos requisitos no surge solamente del análisis propio de la regulación, sino también del estudio de legislaciones extranjeras.

En el caso de los requisitos especiales, se debe tener en cuenta que son 10 subcategorías de residentes temporales bajo estudio, por lo que el análisis debe ser individualizado para cada una de ellas, sin dejar de lado aquellos requisitos necesarios para acreditar que la actividad que se venga a realizar al país corresponda a la solicitada, especialmente para aquellas en las que se debe acreditar una renta económica específica para su obtención. (inversionistas, rentistas y pensionados).

Por otra parte, la creación de una fase preliminar de admisibilidad es otra de las vías sugeridas para la implementación de esta alternativa, tomando en consideración que cada subcategoría cuenta con una lista de requisitos que se deben presentar.

Por lo que, creando una fase preliminar de admisibilidad, en donde se valore que en efecto se presenten la totalidad de los requisitos, mas no el fondo, es posible reducir los tiempos de resolución de las solicitudes.

La tercera posibilidad vinculada a esta alternativa es mediante la definición de los conceptos de rentista, inversionista y pensionado. La inexistencia de una definición clara en estas subcategorías ha provocado que en algunos casos se resuelvan solicitudes similares con criterios diferenciados, generando inseguridad jurídica para los regulados, siendo este uno de los obstáculos identificados que afectan el cumplimiento de los objetivos de la regulación.

Una definición de estos conceptos y de los medios o formas de acreditar las rentas financieras, son aspectos contemplados en las legislaciones extranjeras, los cuales deben ser adaptados a la legislación nacional.

La elaboración de una propuesta de mejora de la regulación en esa dirección implica la adecuada identificación de aquellos mecanismos que ofrece el sistema institucional interno para acreditar determinados tipos de inversión, de manera que, en su análisis la DGME cuente con medios de fácil verificación o bien confiables para evitar valoraciones o revisiones que por la naturaleza de la información y su emisor resultan muy sólidas.

En este caso en concreto, la definición de inversionista, rentista y pensionado es una alternativa que ayudaría al cumplimiento del objetivo de verificación de las rentas económicas y, a su vez, facilitaría a la DGME el proceso de comprobación de idoneidad de los extranjeros, sea, uno de los objetivos de la regulación

De esta forma, los tres aspectos explicados para modificar la regulación contribuirían a la consecución de los objetivos, por las razones ya expuestas; produciendo una mayor efectividad de la regulación, y mitigando el riesgo de producción de consecuencias no deseadas.

Inclusive, lo propuesto anteriormente puede traducir en una reducción de costos: financieros, al solicitarse menos documentos y, por ende, un expediente menos voluminoso; de cumplimiento, al reducir la necesidad de certificaciones emitidas por profesionales; y de oportunidad al reducir los tiempos de resolución. Así como realizar un uso eficiente de los recursos públicos al agilizar la resolución de solicitudes. Cabe señalar, que el análisis de costos se hará en el siguiente capítulo de este reporte.

En cuanto a la legalidad, la alternativa propuesta requiere solamente de la modificación del Reglamento de Extranjería y no de la norma legal que lo sustenta (Ley No. 8764); siendo una implementación de mediano plazo, ya que únicamente requiere la reforma del decreto ejecutivo y que se cumpla con el procedimiento de control previo, establecido en los artículos 12 y 12 bis del Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Decreto Ejecutivo 37045-MP-MEIC.

Por su parte, los cambios a la regulación impactarían positivamente al regulado, ya que le brindaría seguridad jurídica respecto de los requisitos a presentar para acreditar su idoneidad para residir temporalmente en el país, y en el caso, de los inversionistas, rentistas y pensionados, además, tendrían certeza de los medios para acreditar las rentas financieras, lo cual no sucede con la regulación vigente. Es decir, se favorece a un sector en específico (extranjeros que desean

asentarse temporalmente en el país), pero con un impacto directo en la economía nacional, debido a la inversión y al consumo que realizan estos regulados.

Finalmente, se pueden establecer claramente los objetivos de la regulación, con indicadores de desempeño y una cláusula de caducidad, específicamente con el fin de comparar los datos o estadísticas que actualmente maneja la DGME, en cuanto a tiempos de resolución y costos, y los que se generen a partir de la alternativa aquí planteada, si la DGME así lo tiene a bien; de forma que, de ser necesario, eventualmente se pueda ajustar la regulación.

Así las cosas, la alternativa propuesta cumpliría con los dos objetivos de la regulación.

Tabla 3.1 Opciones priorizadas según cumplimiento de objetivos

Opciones priorizadas	Objetivo 1 Comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales.	Objetivo 2 Verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de residencias temporales bajo las subcategorías de pensionado, rentista e inversionista.
<b>Desregulación.</b>	No cumple	No cumple
<b>Replanteamiento de la Sección Segunda del Reglamento de Extranjería y Crea Día del Costarricense en el Exterior, cuya fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año, decreto ejecutivo N.º 37112-GOB del 17 de mayo de 2012.</b>	Cumple	Cumple

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

- Las alternativas deberán contribuir a la resolución de los problemas de fondo respecto de las residencias temporales (regularización de residentes temporales bajo las categorías de inversionistas, pensionados y rentistas dados los requerimientos económicos a los que están sujetos y; flujo migratorio anual promedio de más de 5.000 personas, originado por las políticas de atracción de inversión y que requieren integrarse de manera eficiente al proceso productivo o a actividades similares, residiendo temporalmente en el país) que fundamentaron la emisión de la regulación y que siguen presentándose.
- Además, las alternativas propuestas a la regulación vigente deberán contribuir al cumplimiento de los dos objetivos de la regulación actual (residencias temporales) y que se encuentran vigentes, sea: comprobar la idoneidad de los extranjeros que pretenden asentarse en el país como residentes temporales y; verificar los medios de acreditación de las rentas financieras para la obtención de la residencia temporal bajo las subcategorías de rentista, pensionado e inversionista.
- La eliminación de la categoría de residente temporal (desregulación), no contribuiría en el cumplimiento de sus objetivos, poniéndose en riesgo la seguridad nacional, debido a



que no se conocería los antecedentes de los extranjeros que se pretenden asentar temporalmente en el país, ni el tipo de funciones y/o inversiones que vienen a realizar, ni la cantidad de ese flujo migratorio específico.

- Un replanteamiento de la Sección Segunda, denominada Residentes Temporales, del Reglamento de Extranjería, ayudaría a cumplir con los dos objetivos asociados a la regulación vigente, mediante la eliminación y/o unificación de requisitos que reduzcan los costos, estableciéndose una fase de admisibilidad que permita la reducción de tiempos de resolución y, definiendo los conceptos de inversionista, rentista y pensionado, así como los medios de acreditación de rentas financieras, creando seguridad jurídica en el regulado y uniformidad de criterios en la Administración.

## 4. ANÁLISIS DE IMPACTO

### 4.1 Introducción

En el siguiente documento se revisan 2 puntos esenciales, de acuerdo con la OCDE en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes se aplican dos principios:

- El de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- Precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

Por lo anterior, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas haciendo uso del método de costeo estándar. En dicho método se analizan los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. El elemento de la cantidad está compuesto por la población comprendida bajo el estudio de la regulación, así como de las frecuencias de estas. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación que otorgue los costos referentes tanto por la parte administrativa como para la regulada.

Esto se logra a partir de 2 cosas, primeramente, en el caso de la institución, mediante el conocimiento del mapeo de procesos referente a los pasos que deben seguir los regulados para iniciar el trámite de solicitud de residencia temporal, y una segunda, en cuanto de los procesos que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de dichos regulados solicitantes.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se realiza la metodología de costeo estándar tomando en cuenta la cantidad de funcionarios que laboran en los procesos identificados, las frecuencias en las que realizan dichas tareas por unidad de tiempo, así como su salario. Este último calculado el porcentaje de su salario correspondiente a la tarea referente al proceso bajo estudio.

Para el caso de los regulados, se realizaron entrevistas y reuniones con distintos abogados de bufetes especializados en procesos migratorios, agentes que la OCDE denomina auxiliares de la regulación, además, entrevistas a usuarios recopilando así información directa sobre su percepción y experiencia con los distintos trámites referentes al reglamento bajo estudio.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de la regulación. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación.

Este segundo principio se aplica cuando existen o se han identificado riesgos potencialmente inaceptables y dichos riesgos no se pueden determinar con suficiente certeza y que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear propuestas de mejora a la regulación bajo análisis.

Consecuentemente, en dicha sección se hace una revisión de algunos riesgos que se han identificado en conjunto con la DGME en relación con la regulación subexámene.

## 4.2 ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

### 4.2.1 Análisis de contexto

Dentro de este capítulo, se analizan distintos puntos que caracterizan los principales elementos del impacto regulatorio ex post de la regulación analizada en la DGME.

Para la regulación bajo estudio, este tipo de análisis nunca ha sido abordado, por lo que parte del objetivo de este capítulo es generar insumos para que el ejercicio pueda replicarse en análisis posteriores teniendo estos resultados como una línea base de partida, y se pueda medir el avance en materia de análisis de cargas.

No obstante, es necesario indicar que existen estudios hechos por especialistas en temas migratorios en países como Panamá y Estados Unidos, los cuales han sido publicados en sus principales medios de comunicación, y en el que se revelan los principales costos en los que tiene que incurrir un administrado para la solicitud de una residencia temporal, en donde, estos costos se cubren a partir del pago directo que se requiere, del tiempo y del costo de oportunidad, en cuanto a los tiempos de espera por los días hábiles que tiene la institución para responder a las solicitudes según la demanda que enfrenten.

A continuación, se muestran los datos obtenidos a partir de la información publicada en los medios de comunicación.

Tabla 4.1 Costo de tramitación de residencias temporales EEU y Panamá

País	Costo o carga regulatoria de residencia temporal	Sujeto
Panamá	\$2225 - \$3000	Regulado
EEU	\$7000 - \$14000	Regulado

Fuente: Elaboración propia con datos de los medios de comunicación<sup>2</sup>

Con base a la información anterior, es importante mencionar que la información está dirigida únicamente a la cuantificación de cargas por parte del regulado, ya que para ninguno de los dos países se encontró información sobre cargas orientadas a la administración.

### 4.2.2 Perfil de los Regulados

Como se mencionó en capítulos anteriores la sección del reglamento que se encuentra en análisis es la de residencias temporales, la cual está dirigida principalmente a los extranjeros de nivel profesional, los que por razones familiares deben radicarse en el país y finalmente los extranjeros con un importante poder adquisitivo que desean establecerse en territorio costarricense.

<sup>2</sup> <https://www.laestrella.com.pa/nacional/150614/16-cuesta-panameno>  
<https://www.infobae.com/americas/eeuu/2019/11/21/tarifas-de-inmigracion>

Estos regulados han sido clasificados por la DGME en distintas subcategorías: véase la Tabla 1.1, la cual hace referencia a cada una de estas

Es por lo anterior que, cualquier extranjero que desee ingresar al país y opte por alguna de las subcategorías anteriores formará parte de los regulados de la DGME dentro de la sección de residencias temporales, la cual, según la DGME solo en 2019 se presentaron más de 5000 solicitudes para estas categorías.

Además, probablemente la población de regulados aumente debido a la entrada en vigor de Ley 9996 “Ley para la atracción de inversionistas, rentistas y pensionados”, al menos en el caso de las subcategorías de inversionistas, rentistas y pensionados, los cuales tendrán de manera parcial exenciones de índole fiscal, lo cual, se prevé que aumente el número de solicitudes para los siguientes 5 años.

#### 4.2.3 Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios

Los impactos de la regulación deberían estar acordes a los objetivos planteados en la misma, sin embargo, de acuerdo con la metodología utilizada para medir este aspecto, durante las actividades de recopilación de información la mayoría de administrados y auxiliares de la regulación manifestaron que la regulación en general provoca un elevado costo debido a la poca claridad en los requisitos que la administración solicita, y que en muchas ocasiones consideran que los requisitos no se contemplan en la regulación. Lo anterior puede estar relacionado con respecto a la complejidad en los formularios o bien, por desconocimiento general de los documentos y procesos implícitos en el trámite.

Además, estos también indican que los atrasos que encontraron o bien los reprocesos fueron producto de la documentación que debe ser presentada y proveniente del extranjero o bien de otras instituciones, asimismo, se ven afectados por el tiempo de espera de la resolución ya que, aunque estos extranjeros no tengan que abandonar el país mientras esperan por dicha resolución, tampoco se les otorga ninguna categoría mientras la esperan, esto quiere decir que no pueden optar por la seguridad social, permiso para desarrollar actividades económicas o bien un permiso para conducir hasta tener la condición de residente temporal aprobada.

Lo anterior se refleja en el hecho de que la regulación, presenta vacíos legales ya que no contempla una subcategoría o condición intermedia entre la presentación de la solicitud y el tiempo de espera de resolución, en donde, según la información de los regulados esta puede variar entre los tres y ocho meses aproximadamente, lo que se traduce en un sobre costo tanto de cumplimiento como financiero que debe asumir el regulado, de tal modo que la regulación podría estar generando barreras que inciden en su efectividad y su vinculación con otros objetivos superiores como la atracción de inversiones.

Asimismo, se debe tener presente que el reglamento mantiene una necesaria vinculación con otra serie de normativas lo que a su vez conlleva la intervención de una gran cantidad de instituciones, por esta razón, provoca cierta limitación en términos de la efectividad regulatoria. Esto se refleja en requisitos relacionados con permisos, certificaciones extranjeras, requerimientos consulares y/o alguno requisito que considere necesario el valorador de la DGME.

Otro aspecto importante para mencionar es en cuanto a la inversión que no llega a materializarse en el país, debido a los problemas de efectividad que enfrenta la regulación generados por los

tiempos de espera, los requerimientos de información, la presentación incompleta de documentos, todo lo cual lleva al extranjero a desistir de su intención de radicarse en el país. El reglamento estipula que las subcategorías de inversionistas, rentistas y pensionados deben contar con una renta suficiente que le permita establecerse temporalmente en el país al menos los 2 primeros años que tiene vigencia su residencia, así pues, una vez realizado el cálculo para los datos del año 2019, se estima que en promedio cerca de \$ 56,85 millones no ingresaron al país, lo que implicó que cerca del 44.4 % del total de la inversión no llegó a concretarse, puesto que, numerosas solicitudes no cumplieron los requerimientos necesarios o simplemente desistieron de la solicitud (Ver Anexo 3).

Para llegar a este dato es necesario tener presente que se hizo una ecuación simple tomando en cuenta las rentas que debe cumplir el extranjero, las cuales son requisitos para presentar la solicitud ante la DGME y la cantidad de solicitudes tanto las presentadas como las aprobadas, las cuales fueron facilitadas por esta dirección.

Por otra parte, se prevé que esta pretensión de inversión sea menor en los próximos 5 años, debido a la disminución de renta que establece la Ley No. 9996 para la categoría de inversionista, la cual reduce el monto de inversión de \$ 200 mil a \$150 mil.

En conclusión, esto produce afectaciones directas tanto para el regulado ya que debe invertir más tiempo y dinero para poder cumplir con los requerimientos que no están bien definidos en el reglamento, como para el regulador ya que debe invertir más horas hombre en la revisión de solicitudes que muchas veces se entregan de manera incompleta representando una evidente pérdida de eficiencia de la regulación, e indirectamente al país ante la disminución de inversión que se realiza por parte de estos extranjeros.

#### 4.2.4 Cuantificación de Costos

La medición de costos resulta ser parte fundamental del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se describe un panorama referente a los costos que deben someterse no solo los regulados para una correcta aplicación de la ley, sino que, para la misma administración en cuanto a la apropiada aplicación de esta para los regulados.

De acuerdo con la OCDE (2016), la metodología a aplicar define los tipos de costos a medir, proporciona un marco conceptual para su entendimiento, establece las categorías o factores que representan los costos a cuantificar, así como la forma, criterios, sistematizaciones y/o pasos que deben perseguirse para construir dicha cuantificación y, finalmente, el tipo de resultados a obtener.

A razón de esto, la metodología determina las necesidades de información para hacer el cálculo, las fuentes de las que debe obtenerse y el grado de confiabilidad de los resultados. Ello supone por tanto criterios y mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

Estos costos pueden ser de diversa naturaleza, sin embargo, de acuerdo con las mejores prácticas, se identifican los siguientes:

- Costos Financieros Directos
- Costo de Cumplimiento
- Otros Costos

**Costos Financieros directos:** Es la transferencia o pago de una cantidad de dinero al gobierno o a la autoridad competente.

**Costo de Cumplimiento:** Son en los que incurren los regulados para satisfacer los trámites, requisitos, papeleo para cumplir con las obligaciones de la regulación. Pueden ser:

- Los costos administrativos: Son los que los incurren para realizar las actividades que supone cumplir con la regulación.
- Los costos de oportunidad que son las pérdidas de ingreso del regulado debido al retraso que causan los requisitos o la aprobación que exige la regulación.

**Otros Costos:** Costos de capital en que incurren los sujetos regulados de manera directa para cumplir con obligaciones de información.

Este análisis utiliza la metodología del Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés). Este es un método simple que permite medir las cargas administrativas, impuestas por las regulaciones vigentes, principalmente para empresas y ciudadanos. El SCM considera los requisitos de información que deben entregar las empresas en forma de procedimientos y actividades que se llevan a cabo y calcula los “costos administrativos” en función tanto del tiempo como del costo requerido para cumplir.

En este análisis en específico se realizan 2 procesos: los referentes a la administración y los que ejecutan los regulados, estableciendo al final una carga para la administración y otra para el regulado, determinando el costo total para el cantón de aplicar la regulación.

#### 4.2.5 Aplicación para la administración

El proceso de análisis de cargas administrativas debe ser abordado en cuanto a las funciones que realiza la instancia encargada de aplicar la regulación, con el fin de establecer el costo de esta para la institución, considerando las variables de: frecuencias en los procesos abordados, tiempo en horas, costo y cantidad de funcionarios.

A partir del análisis de los principales procesos referentes a residencias temporales se pretende aproximar el costo de la regulación para la administración, por lo cual es necesario indicar que la DGME se concentra en 4 perfiles de funcionarios véase la tabla 4.2, los cuales realizan distintas labores asociadas a las ya presentadas.

Por lo anterior, el análisis de carga administrativa para los procesos de estudio debe realizarse aplicando un porcentaje del salario del funcionario a la tarea en cuestión que está relacionada a los procesos que se están analizando.

Seguidamente, se debe dejar claro que para este análisis se fundaron algunos supuestos que estandaricen o sustenten la información referente a los salarios de los funcionarios, ya que actualmente estos salarios pueden variar de uno a otro en función de los años laborados en la institución, así como de otros beneficios, por lo tanto, estos supuestos se construyen para tener un aproximado del salario del funcionario correspondiente, estos supuestos son:

- 10 anualidades por funcionario al 1.94%

- Prohibiciones por el 30%
- Cargas sociales por un 26.5%
- Reservas de Aguinaldo por un 8.33%
- Reserva de Cesantía por un 5.33%
- Reserva de Vacaciones por un 4.17%

En virtud de lo anterior, se muestran los salarios de los distintos funcionarios aplicando el proceso anteriormente descrito:

Tabla 4.2 Funcionarios y salarios de la DGME

Residencias temporales	
Profesionales de la DGME	Costo Mensual
Técnico en informática 2	₪ 675,296.00
Oficinista	₪ 565,034.00
Profesional 3	₪ 1,421,656.00
Oficinista 2	₪ 612,880.00

Fuente: elaboración propia con datos de los salarios de la MGP y Servicio Civil.

Seguidamente, se debe calcular el costo del tiempo que dedica el profesional en el proceso para la resolución del trámite, en virtud de esto, en la siguiente tabla se detalla la cuantificación para uno de los profesionales.

Tabla 4.3 Monto de salario por tiempo dedicada al proceso

Funcionarios	Salario por tiempo
Oficinista	₪ 863.25
Oficinista 2	₪ 1,234.27
Profesional 3	₪ 13,525.48
Técnico en informática 2	₪ 7,440.76

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se debe considerar que la frecuencia de estos trámites está condicionado a la cantidad de gestiones presentadas por los regulados en un periodo definido, con base a esto, se definieron las 6.963 solicitudes de residentes temporales presentadas en el año 2019 como frecuencia a utilizar, debido a que por motivos de la crisis sanitaria el 2020 puede ser un año muy atípico.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que, aunque la administración incurre en gastos asociados a la fabricación, insumos y finalmente la emisión de los documentos de identificación de extranjeros mejor conocido como DIMEX, estos costos se trasladan al regulado final, ya que la ley de migración faculta la DGME a realizarlo.

Asimismo, en la cuantificación se toma en consideración el supuesto del 10% sobre costo regulatorio de la administración, el cual responde al uso y pago de servicios públicos, y otros rubros asociados a la regulación que no son trasladados al regulado.

Teniendo toda la información recopilada y entendiendo que, los salarios indicados corresponden al tiempo que el funcionario dedica de su jornada laboral para atender los procesos específicos

para los temas de residencias temporales, se procede a aplicar la metodología de cargas administrativas para todos los procesos descritos anteriormente.

Los costos a nivel anual se presentan a continuación:

Tabla 4.4 Residencias Temporales: costo anual de los procesos para la DGME en dólares

Trámite	Monto anual por trámite (subcategoría)
Solicitud de residencia temporales (incluye todas las categorías)	\$259,020.87
10% en recurso necesario (agua, electricidad etc.)	\$25,902.09
total	\$284,922.96

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DGME.

Tal y como se logra apreciar en el cuadro anterior, el costo total anual de la regulación para la administración, tomando en cuenta los procesos anteriormente mostrados asciende a unos \$259,020.87, aproximadamente, unos ₡160,592,942. al tipo de cambio de ₡ 620. Ahora bien, si adicionalmente a este monto se le aplica el 10% el cual se indicó con anterioridad por los costos de recurso necesarios para la gestión de la regulación. Consecuentemente, el costo asciende a \$284,922.96 lo que es lo mismo a ₡ 176,652,236 aproximadamente solo para los procesos de residencias temporales.

#### 4.2.6 Administrados

Primeramente, se debe agregar, que en este aspecto se están tomando en cuenta todas las solicitudes presentadas ante la DGME independientemente si fueron o no aprobadas, ya que estos deben cumplir con todos los requisitos para poder solicitar la residencia temporal o mejor dicho, deben asumir todo el costo del proceso previo. Por lo que, cuando se aprueba la categoría temporal aumenta considerablemente el costo financiero dependiendo del país de origen, ya que un requisito posterior a la aprobación de la categoría es el pago de los rubros siguientes:

Tabla 4.5 Residencias Temporales: Rubros incurridos posterior a la aprobación de la categoría

Requisito	Monto aproximado en dólares
Depósito de garantía	\$ 200 - \$ 3000
Documento de identidad para Extranjeros (DIMEX)	\$ 98 - \$ 123
Seguro CCSS	\$ 45 - \$ 100
Total	\$ 368 - \$ 3.223

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGME.

Por otra parte, es necesario indicar que para los regulados se aplica la misma metodología del Sistema de Costeo Estándar. Para la obtención de información y dada la dificultad de encontrar regulados directamente, se trabajó con distintos bufetes especializados, donde tres de estos

brindaron amplia información del cómo y cuánto le cuesta a los regulados que han realizado distintos trámites referentes a alguna gestión relacionada con esta regulación.

En las actividades que involucran este tipo de regulados o auxiliares de la regulación, se abordan los temas pertinentes al proceso que estos deben abordar referente a la realización del trámite involucrado a residencias temporales, con el fin de saber los costos en los que deben incurrir estos extranjeros.

Entre los aspectos destacados, se mencionaron los avances a nivel tecnológico que ha obtenido la institución a través de la digitalización de ciertos trámites mediante la plataforma “Trámite Ya”, lo cual significa menor cantidad de solicitudes presentadas de manera presencial y esto se traduce menores costos, sin embargo, aún con la plataforma en funcionamiento siguen incumplándose los tiempos de resolución que dicta la regulación.

Ahora bien, asimismo dentro de las principales respuestas dadas por los regulados y auxiliares de la regulación se encuentra que, estos deben realizar reprocesos hasta 2 veces, ya sea por falta de documentos o bien porque alguno de estos no presenta la documentación e información pertinente según la DGME. Con respecto a esto, según la DGME como el reglamento no define puntualmente algunas subcategorías o bien los requisitos exactos para validar las rentas en el caso de las subcategorías de inversionistas, rentistas y pensionados, estos reprocesos se vuelven más recurrentes.

De esta forma, los regulados indicaron que no perciben claramente cuáles son los requisitos que solicita la administración, lo cual refuerza el argumento en cuanto a que existe un vacío en la definición de ciertos requisitos para la obtención de la residencia temporal.

Para el caso de los costos, estos se calcularon con base en las consideraciones de los regulados y auxiliares de la regulación y se calculan utilizando un rango dentro del que podría variar el costo total, ya que aunque en principio los requisitos son muy similares, existen variables que pueden elevar el costo para un mismo trámite, así bien, teniendo en cuenta esta aclaración estos costos están cuantificados a partir del tiempo, dinero y de los requisitos generales que se han identificado en el proceso, de igual manera, véase el cuadro No. 4.6, el cual resume parte de los requisitos que se tomaron en consideración para realizar el cálculo. El anexo 1 detalla la totalidad de estos.

Tabla 4.6 Residencias Temporales: Requisitos generales de residencias temporales

Requisitos	Costo en USD
Artículo 41 (Cambio de categoría)	\$ 200
artículo 43 (admisibilidad)	\$ 50
Verificación de antecedentes penales.	\$ 15 - 25
Certificado de nacimiento.	\$ 15 – 50
Formulario de solicitud	\$ 10 – 15
Carta de presentación de la solicitud	\$ 10 – 15
Huellas digitales	\$ 50 – 60
Copia certificada del pasaporte	\$ 50 – 75
Registro consular	\$ 20 – 25
fotografías tamaño pasaporte	\$ 10 – 15

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, a esos costos asociados a los requisitos generales que se piden a cualquier categoría de residencia temporal que se solicite, se deben adicionar los costos propios de cada

tipo de categoría, lo que al final del ejercicio lleva el costo calculado por solicitud, según la consideración de los consultados, a un rango aproximado de entre \$876 - \$1012. En el Anexo 4 se indican cuáles son los costos específicos.

De igual modo, se definió un costo adicional en las solicitudes de residencia temporales, ya que según la información suministrada por los regulados, estos suelen contratar los servicios legales de un profesional, por lo que deben asumir el costo de honorarios, los cuales fueron considerados para el cálculo de la regulación, donde, una vez considerado este rubro se indica que el monto aproximado por gestión se ubica entre los \$1000 y \$2400.

Una vez clarificado esto, se puede decir que el costo de una residencia temporal tomando en consideración todas las variables para su cuantificación, está contenido en un rango de entre los \$1800 y los \$3500 en promedio por gestión, el cual, si se compara con Panamá es un costo relativamente alto, pero, si se compara con EE. UU. el costo es considerablemente más bajo.

Si se aplica el sistema de costeo estándar en cuanto a los datos anteriormente presentados, y utilizando las solicitudes presentadas en el periodo 2019, se tienen los siguientes resultados:

Tabla 4.7 Cargas administrativas para los regulados

Cantidad de gestiones presentadas en 2019	Costo en rango por gestión (persona que realiza la solicitud)	Cargas Administrativas totales asociadas a la cantidad de gestiones presentadas (millones de dólares)
6.963	\$1800 – \$3.500	\$12,533,400 - \$24,370,500

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGME.

Según la información del cuadro anterior, la carga administrativa total imputable a los regulados, tomando en cuenta los costos y la cantidad de solicitudes presentadas en el periodo 2019, varían según los rangos establecidos de entre \$12,533,400 a \$24,370,500. Es importante hacer notar que estos costos hacen alusión únicamente al proceso ligado al trámite relacionado con la DGME y no con el resto de las instancias que intervienen en el proceso, lo que incrementa sustancialmente los costos.

De igual modo, se debe dejar claro que de acuerdo con la información del cuadro 4.5, los regulados a los que sí se les apruebe la solicitud, donde, según datos de la DGME para 2019 fue superior al 50%, estos debieron asumir los rubros ya expuestos, lo cual hace que el costo total se incremente aún más.

Adicionalmente a ese cálculo, debería considerarse el costo de oportunidad que podría surgir de los tiempos de respuesta, que según los regulados son de 3 a 8 meses en promedio; sin embargo, por la naturaleza del trámite no todos los regulados solicitan una residencia temporal para iniciar una actividad comercial, por lo que difícilmente se pueda aproximar un valor en este análisis.

Teniendo claro que no se incluyen costos de oportunidad, el costo total del proceso para el regulado sería de entre \$1800 - \$ 3500 aproximadamente, y para quienes se les apruebe la residencia temporal se les incrementaría con los datos de costo más bajos en \$368, llegando a los entre \$2.168 y \$3.868. Claro está que estos datos pueden ser mayores dependiendo del depósito del tiquete y el costo del Seguro de la CCSS.

Por lo tanto, tomando en cuenta la información anterior, las cargas administrativas para la totalidad de los regulados en el 2019 ascendieron a \$12,533,400 - \$24,370,500 anuales

aproximadamente, es decir, el total tomando en cuenta la administración y a los administrados puede variar en promedio de \$12,818,322- \$24,655,422, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4.8 Desglose total de los costos

Sujeto	Monto en dólares
Regulado	\$12,533,400 - \$24,370,500
Regulador	\$284,922.96
Total	\$12,818,322- \$24,655,422

Fuente: Elaboración propia.

Es importante indicar que, los costos aquí presentados, son costos aproximados (anuales) que debe asumir tanto los regulados en este caso los extranjeros que desean una residencia temporal, como la DGME en términos de los procesos que debe abordar para la aplicación efectiva de lo estipulado en el reglamento, esto sin tomar en cuenta en costo de oportunidad que probablemente sea muy elevado.

De igual manera, como estos datos se obtuvo con información de 2019, para los próximos años podría haber una variación respecto a los costos, debido a la entrada en vigor de la Ley No. 9996 aprobada a mediados de 2021.

#### 4.2.7 Proyección de alternativas

En este apartado se examinan la mejora regulatoria proyectando los resultados esperados teniendo como base el análisis de alternativas, el cual se planteó en el capítulo anterior, ahora bien, en este proceso es necesario exponer los elementos que se tomaron en consideración para dicha proyección, los cuales se presentan a continuación:

- La fase de admisibilidad
- Eliminación de requisitos
- Conceptualización de categorías migratorias

Primeramente, en cuanto a la fase de admisibilidad, de acuerdo con reuniones sostenidas con regulados y abogados expertos en materia migratoria, implementar una fase de admisibilidad con plazos determinados, ayudaría a agilizar la atención de las solicitudes o al menos a incentivar la presentación completa de estas, con el fin de no esperar a que se valore el fondo del expediente para realizar las prevenciones correspondientes.

En consecuencia, la implementación de esta fase supondría una disminución en los tiempos de valoración de al menos un 40%, porcentaje que se supuso por ser un dato medio del rango de las solicitudes rechazadas o incompletas, que si bien no es un dato exacto, supone la cantidad de solicitudes incompletas que se tienen que revisar, por ende, esta fase de admisibilidad viene a prevenir la presentación de solicitudes que no cumplan con todos los requisitos, lo que a su vez se traduce en mayor tiempo efectivo disponible para los valoradores de fondo.

Seguidamente, se analiza la eliminación de algunos requisitos generales y requisitos específicos, los cuales fueron abordados en la matriz de reforma al reglamento de residencias temporales del cual hace énfasis el capítulo de alternativas en donde se profundiza más el tema.

Ahora bien, teniendo en cuenta los requisitos que se analizaron, los cuales son aproximadamente 30 entre generales y específicos, la disminución que supondría esta eliminación sería de aproximadamente 36.66% de los requisitos solicitados: Ahora bien, en el caso del costo como son datos formulados a partir de consideraciones por parte de los regulados y auxiliares de la regulación en donde, utilizando la misma metodología se prevé que estos costos disminuyan entre un 33.3% y un 40.2% aproximadamente tomando en consideración todos los supuestos.

Finalmente, la conceptualización de categorías viene a dar soporte a la regulación ya que define los tipos de categoría para que el regulado valore si realmente puede aspirar a esa categoría y no tenga que presentar solicitudes en más de una categoría.

En conclusión, las proyecciones dadas a partir de las alternativas propuestas están enfocadas en la mejora práctica de la regulación, la cual pretende reducir costos y maximizar el tiempo efectivo dedicado al tratamiento de estas residencias temporales.

## Conclusiones

- La pretensión del monto a invertir por el regulado en el país puede ser un indicador clave que la DGME puede calcular y poder dar seguimiento con el objetivo de comprobar si los cambios en el reglamento o a nivel administrativo repercute finalmente en montos mayores que ingresen a la economía costarricense.
- La no separación de las subcategorías en el cálculo de las estadísticas por parte de la DGME podría sesgar la interpretación que se realice, por tal motivo, puede ser relevante el cálculo o la generación de estos datos de manera individual con el objetivo de aproximar con más precisión la interpretación.
- El total del costo de la regulación solo abarca residencias temporales como se ha expuesto en capítulos anteriores.
- A partir de dicho análisis, se puede concluir que en la gran mayoría de los casos estos extranjeros (regulados), recurren a un tercero (auxiliar de la regulación) con el propósito de que el proceso de solicitud sea más ágil y eficiente.
- Las proyecciones de alternativas están diseñadas para que pueda establecerse algún indicador que le permita a la DGM medir si se están cumpliendo las proyecciones o si debieran hacerse cambios.

## 4.3 Análisis de Riesgos

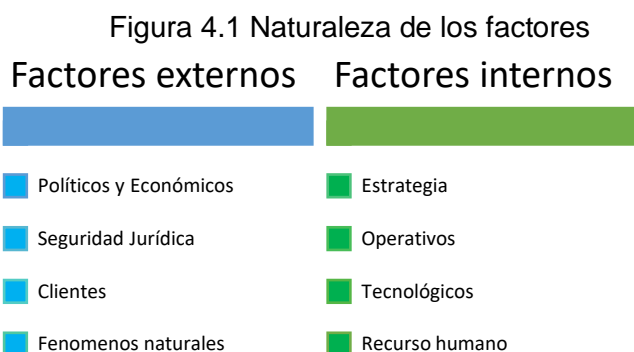
### 4.3.1 Metodología de análisis de riesgo

Esta metodología de análisis de riesgo está constituida por tres etapas, a saber: identificación, análisis y valoración de las variables que puedan eventualmente impactar de manera negativa la consecución de los objetivos con la regulación.

Cada una de estas etapas consiste en:

- La identificación de posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- En una segunda fase, se analizan los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- La valoración de cada riesgo a partir del impacto y la probabilidad de ocurrencia de este, asignando una ponderación a cada criterio que permitirá determinar si el riesgo es relevante o no.

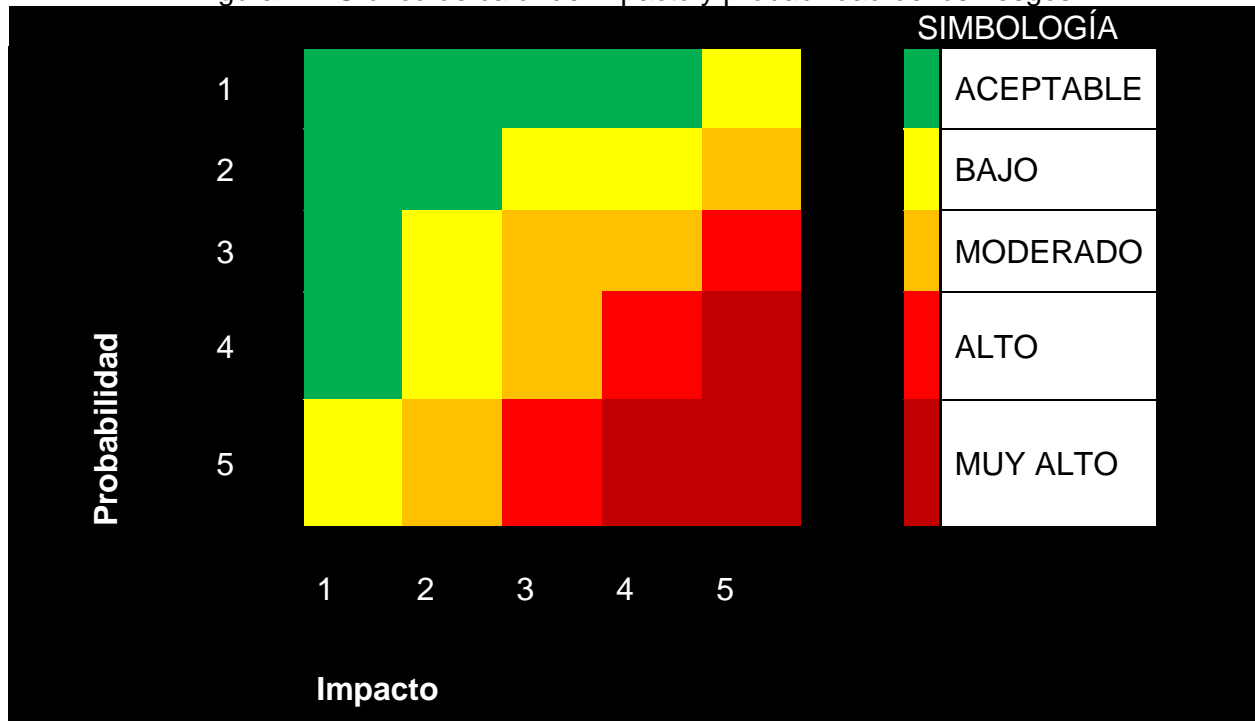
Durante el proceso de identificación de los posibles riesgos, los cuales pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos identificados, se valoraron diferentes factores tanto a nivel interno como externo.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, con base en esa clasificación se diseña una matriz que reúna las tres etapas del proceso ya explicado. La identificación de los eventos que ya fueron considerados previamente como riesgosos por el equipo de Costa Rica Fluye, fueron presentados y discutidos con el equipo de la DGME. Identificados aquellos aspectos que podrían incidir eventualmente en el cumplimiento de la regulación al impactar de manera negativa el cumplimiento de los objetivos, se procedió a determinar el nivel de relevancia de cada riesgo, según se ilustra en la figura siguiente:

Figura 4.2 Gráfico de calor de impacto y probabilidad de los riesgos



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la DGME el número de riesgos asociados a esta sección de la regulación asciende a seis, de los cuales la mayoría posee un impacto y una probabilidad muy alta de llegar a concretarse, estos son a partir de diferentes causas tanto internas como externas a la organización, según se indica a continuación:

- Incremento en los plazos de resolución de las solicitudes
- Falta de unificación de criterios
- Atraso en la valoración de fondo de los expedientes de residentes temporales
- Se incumplan los plazos de resolución
- Un aumento en la carga de trabajo de los funcionarios
- Dependencia de alianzas para poder utilizar recursos tecnológicos

Como puede verse, tres de estos riesgos están asociados al tema de cumplimiento o incumplimiento de plazos. En cuanto al esquema de valoración de riesgos, este se basa en dos dimensiones, la probabilidad de ocurrencia, que puede ir desde raro hasta casi seguro; y el impacto esperado sobre los objetivos que puede ir desde sin impacto hasta muy grave, ambas dimensiones en una escala de 1 a 5.

### 4.3.2 Análisis de Riesgos

La siguiente matriz, resume los principales riesgos identificados y la valoración que se dio a cada uno de estos. Además, es importante indicar que se expresa la causa, el riesgo o evento desfavorable que dicha causa puede ocasionar y la consecuencia principal de la existencia del riesgo en cuestión.

Riesgo			Valoración		
Como consecuencia de (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMXP
La disminución de recursos debido a políticas de contención del gasto	incremento en los plazos de resolución de las solicitudes	pérdida del atractivo del país como destino de residencia temporal	4	5	20
El perfil profesional de los miembros de la Unidad de Valoración no tiene conocimiento técnico en ciencias económicas para acreditar inversiones y rentas	falta de unificación de criterios	el país puede dejar de percibir divisas	5	4	20
Aumento en la cantidad de solicitudes de otras categorías migratorias	atraso en la valoración de fondo de los expedientes de residentes temporales	permanencia de extranjeros con condición migratoria indefinida	5	4	20
Falta de personal suficiente	se incumplan los plazos de resolución	posibles acciones judiciales contra la DGME tanto a nivel en materia contencioso-administrativa y constitucional	3	3	9
Falta de personal suficiente/imposibilidad de contratar más personal	un aumento en la carga de trabajo de los funcionarios	rotación constante de personal sin la posibilidad de contratar más	4	5	20
Falta de una plataforma tecnológica propia y limitación de los tramites que ya están plataforma "tramite ya"	dependencia de alianzas para poder utilizar recursos tecnológicos	un mayor costo para la tramitación para los regulados	3	5	15

Una vez realizado ese ejercicio, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Tabla 4.9 Matriz análisis de riesgos DGME

Fuente: Elaboración propia.

La matriz anterior, muestra la valoración final que cada riesgo posee. Esta cuantificación se considera en base al impacto multiplicado por la probabilidad de ocurrencia o materialización.

Por lo mostrado en la Tabla No. 3, cada riesgo reconocido que podría tener un impacto significativo en el incumplimiento de los objetivos identificados es bastante alto, ya que todos se encuentran dentro de calificaciones que van de severo a muy grave, teniendo únicamente un caso en el que el impacto que se registraría sería moderado.

Para el caso de la probabilidad, todas poseen una calificación de alta a casi seguro que el evento suceda, teniendo únicamente una excepción.

Por otra parte, tal y como se indicó anteriormente, las fuentes de estos riesgos pueden ser externas o internas. En este caso, dos de los riesgos identificados poseen una naturaleza externa y cuatro internas, esto quiere decir que dos de los riesgos son debido a fuentes ajenas al control de la institución, mientras que las cuatro restantes son de fuentes meramente internas a la DGME.

Ahora bien, el primer riesgo externo identificado es el de Incremento en los plazos de resolución de las solicitudes que se puedan presentar ante la DGME, este riesgo está vinculado a la naturaleza económica, la cual hace que su causa directa sea la disminución de recursos debido a políticas fiscales de contención del gasto, lo cual genera como consecuencia la pérdida del atractivo del país como destino de residencia temporal. El impacto de este tipo de medidas está en contar con menos recursos para atender el mismo o mayor flujo de requerimientos, lo que indudablemente incrementa cargas de trabajo e implica mayores plazos de resolución.

El segundo riesgo externo identificado se asocia con temas de seguridad jurídica, el cual se origina debido a que el perfil profesional de los miembros de la Unidad de Valoración no cuenta con todo el conocimiento técnico en ciencias económicas para acreditar los elementos económico financieros que conlleva el análisis de inversiones y rentas de las residencias temporales de rentistas e inversionistas, lo que introduce el riesgo de que exista una falta de unificación de criterios que eventualmente ralentice el proceso de resolución y provoque una pérdida del atractivo del país.

Asimismo, según datos de la DGME el porcentaje de rechazo para 2019 en las residencias temporales de inversionistas, rentistas y pensionados supera el 44,4%, a lo que hay que agregar los motivos de deserción de las solicitudes, presentación incompleta de documentos, falta de requisitos u otros, sin embargo, como se mencionó anteriormente estas residencias temporales pretenden anualmente invertir cerca de \$ 126,06 millones en suelo costarricense. Por lo que, según esta información, podría inferirse que el país puede dejar de percibir cuando menos \$56 millones aproximadamente.

El tercer riesgo es de naturaleza interna está y relacionado con un tema operativo de la DGME. La causa que genera este riesgo puede surgir de un aumento en la cantidad de solicitudes de otras categorías migratorias, lo que junto a la misma cantidad de recurso humano atendiendo todas las demandas, puede provocar un atraso en la valoración de fondo de los expedientes de residentes temporales, el cual, podría alargar la permanencia de extranjeros con condición migratoria indefinida.

Agregado a lo anterior, este riesgo tiene una calificación de 20, lo que quiere decir es que es muy probable que se materialice y llegue a impactar negativamente los objetivos de la regulación, afectando su efectividad.

Asimismo, se identificaron dos 2 riesgos internos que comparten la naturaleza operativa, y sus causas son por la falta de personal suficiente y la imposibilidad de contratar, por lo que puede ocurrir que se dé un aumento en las cargas laborales de los funcionarios y la imposibilidad de cumplir con los plazos de resolución que establece la ley, lo cual, eventualmente se podría generar posibles acciones judiciales contra la DGME tanto a nivel contencioso-administrativo como constitucional, y además, una rotación constante de personal sin la posibilidad de contratar más debido a las políticas de contención del gasto.

En este caso, es importante recomendar el monitoreo constante de estos riesgos para que en caso de ocurrencia y sus impactos si llegaran a materializarse, puedan mitigarse de alguna manera.

Finalmente, el último riesgo interno identificado es de naturaleza tecnológica y se da como causa de que, a falta de una plataforma tecnológica propia, se genere la dependencia de alianzas para utilizar recursos tecnológicos óptimos en la gestión de la regulación, lo cual sería contraproducente a la evolución tecnológica que busca la DGME.

## Conclusiones

- Los riesgos analizados se asocian principalmente con el tema de cumplimiento de plazos, lo que, como ya se mencionó en el análisis de cargas puede conllevar un costo de oportunidad importante para los migrantes que buscan una residencia temporal, ya que dependen de la regularización para poder abrir cuentas bancarias en el país, contar con licencia de manejo de vehículos, y otros requerimientos mínimos para poder instalarse en el país. Estos requerimientos se ven afectados por la tardanza en la resolución de cada caso.
- Los países vecinos han venido también haciendo un esfuerzo por atraer este tipo de población migrante, por lo que las barreras de regularización que pueden surgir ante el riesgo de atrasos en los tiempos de resolución pueden generar el desistimiento del interesado y su instalación en alguno de estos otros países.
- El impacto de materialización de estos riesgos que se traduce en la cantidad de solicitudes que no prosperan, ya sea porque se rechacen, desistan lo interesados y otras razones, pueden estar generando una pérdida de ingreso de capital extranjero de alrededor de \$40 millones anuales.
- Este análisis y la valoración de estos riesgos fueron realizados por profesionales de ciencias económicas y legal del equipo Costa Rica Fluye y se realizó una discusión de su pertinencia con el área legal, valoración y planificación de la DGME.
- El análisis se limitó a la sección segunda del reglamento en cuestión por lo que, se recomienda a la DGME realizar el ejercicio para las demás regulaciones que contiene dicho reglamento.

## Referencias

- Constitución Política de la República de Costa Rica. Art. 51. 7 de noviembre de 1949.  
[https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)
- Decreto Ejecutivo 2337-H de 1972. Reglamento Trámite Solicitudes Ley Residentes Pensionados y Rentistas. 23 de mayo de 1972. Colección de leyes y decretos, año 1972, semestre 1, tomo 2, página 790.  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=19236&nValor3=0&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=19236&nValor3=0&strTipM=FN)
- Decreto Ejecutivo 10686-S de 1979 [Presidencia de la República y Ministerio de Seguridad Pública]. Reglamento General de Visas. 3 de octubre de 1979. La Gaceta No. 205 del 1° de noviembre de 1979.  
[https://museodegacetas.imprentanacional.go.cr/pub/1979/11/01/COMP\\_01\\_11\\_1979.pdf](https://museodegacetas.imprentanacional.go.cr/pub/1979/11/01/COMP_01_11_1979.pdf)
- Decreto Ejecutivo 36576-G-COMEX de 2011. Reglamento para el Registro de Empresas ante la Dirección General de Migración y Extranjería y la Regularización Migratoria de su Personal. 9 de mayo de 2011. La Gaceta No. 97 del 20 de mayo de 2011  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=70315&nValor3=84801&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=70315&nValor3=84801&strTipM=FN)
- Decreto Ejecutivo 37112-GOB de 2012. [Presidencia de la República y Ministerio de Gobernación y Policía] Reglamento de Extranjería y Crea Día del Costarricense en el Exterior, cuya fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año. 21 de marzo de 2012. Alcance No. 64 a La Gaceta No. 95 del 17 de mayo de 2012.  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72489&nValor3=124523&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72489&nValor3=124523&strTipM=TC)
- García, Pablo M & López, Andrés & Ons, Álvaro. (2021) Las políticas hacia la inversión extranjera directa. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de  
<https://www.hacienda.go.cr/Sidovih/uploads/Archivos/Articulo/Las%20politicasy%20hacia%20la%20inversi%C3%B3n%20extranjera%20directa-BID.pdf>
- Contraloría General de la República. (2016). Informe de auditoría operativa sobre la eficacia de los servicios migratorios por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería (Nro. DFOE-PG-IG-16-2016). Recuperado de  
[https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2016/SIGYD\\_D\\_2016021564.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016021564.pdf)
- Instituto Costarricense de Turismo. (2017). Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2017-2021. Recuperado de  
<https://www.ict.go.cr/en/documents/plan-nacional-y-planes-generales/plan-nacional-de-desarrollo/1071-plan-nacional-de-desarrollo-turistico-2017-2021/file.html>
- Ley 3393 de 1964. Exoneración de impuestos arancelarios y otros a extranjeros jubilados o pensionados que pretendieran residir en el país. 23 de setiembre de 1964. La Gaceta No. 221 del 29 de setiembre de 1964.
- Ley 4064 de 1968. Actualización del monto a exonerar por impuestos arancelarios y otros a extranjeros jubilados o pensionados que pretendieran residir en el país. 23 de enero de 1968. La Gaceta No. 23 del 27 de enero de 1968.
- Ley 4812 de 1971. Ley de Residentes Pensionados y Residentes Rentistas. 28 de julio de 1971. Colección de leyes y decretos, año 1971, semestre 2, tomo 1, página 287.  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4099&nValor3=4340&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4099&nValor3=4340&strTipM=TC)





## ANEXOS

### Anexo 1

Anexo 1 Cálculo de la inversión pretendida para 2019

año	Inversionistas	Rentista	Pensionado
2019	483	336	424

Columna1	Inversionista	Columna2	Rentista	Columna3	Pensionado
Costo mínimo	\$ 869,400.00	Costo mínimo	\$ 604,800.00	Costo mínimo	\$ 763,200.00
Costo máximo	\$ 1,690,500.00	Costo máximo	\$ 1,176,000.00	Costo máximo	\$ 1,484,000.00
Total a invertir	\$ 96,600,000.00	Total a invertir	\$ 28,980,000.00	Total a invertir	\$ 483,000.00
% no invertido	46%	% no invertido	42%	% no invertido	50%
Total no invertido	\$ 44,436,000.00	Total no invertido	\$ 12,171,600.00	Total no invertido	\$ 241,500.00
Total de subcategoría				\$ 2,237,400.00	\$ 4,350,500.00

### Anexo 2

Anexo 2 Cálculo de cargas administración

Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Administrativa	
Oficinista	0.36666667	\$ 2,354.31	¢ 863.25	¢ 6,010,785
Oficinista 2	0.48333333	\$ 2,553.67	¢ 1,234.27	¢ 8,594,237
Profesional 3	2.28333333	\$ 5,923.57	¢ 13,525.48	¢ 94,177,898
Técnico en Informática	2.64444444	\$ 2,813.73	¢ 7,440.76	¢ 51,810,022
			¢ 23,063.76	¢ 160,592,942.18
Gestiones 2019				
¢ 23,063.76	6963			
\$ 259,020.87				

## Anexo 3

### Anexo 3 Cálculo del regulado

Requisitos	Min	Max
Artículo 41 (Cambio de categoría)	\$ 200.00	\$ 200.00
artículo 43 (admisibilidad)	\$ 50.00	\$ 50.00
Artículo 46 (deposito de garantía)	\$ -	\$ -
Verificación de antecedentes penales.	\$ 15.00	\$ 25.00
Certificado de nacimiento.	\$ 15.00	\$ 50.00
Formulario de solicitud	\$ 10.00	\$ 15.00
Carta de presentación de la solicitud	\$ 10.00	\$ 15.00
Huellas digitales	\$ 50.00	\$ 60.00
Copia certificada del pasaporte	\$ 50.00	\$ 75.00
Registro consular	\$ 20.00	\$ 25.00
fotografías tamaño pasaporte	\$ 10.00	\$ 15.00
Copia certificada o en su defecto original y copia para ser confrontada por funcionario público, de los permisos municipales	\$ 90.00	\$ 100.00
Certificación de la entidad aseguradora correspondiente, que indique que la empresa se encuentra al día en el pago de la póliza de riesgos del trabajo o comprobante de pago al día debidamente certificado o confrontado con el original	\$ 97.00	\$ 97.00
Certificación de personería jurídica de la empresa o sociedad con fecha de expedición no mayor a un mes a la presentación de la solicitud de residencia temporal para la persona extranjera	\$ 25.00	\$ 25.00
Copia certificada del acta constitutiva de la empresa o en su defecto original y copia para ser confrontada por funcionario público	\$ 45.00	\$ 45.00
inversión es generada del exterior, los documentos deberán ser debidamente legalizados o apostillados	\$ 50.00	\$ 50.00
Certificación por Contador Público Autorizado donde se demuestre que ha realizado la inversión a título personal	\$ 69.00	\$ 100.00
Descripción detallada de la inversión en acciones o valores por Notario Público.	\$ 45.00	\$ 45.00
Constancia de inscripción ante la Dirección General de Tributación Directa.	\$ 25.00	\$ 25.00
<b>total del rango</b>	<b>\$ 876.00</b>	<b>\$ 1,017.00</b>

Costo mínimo	Costo máximo
<b>1800</b>	<b>3500</b>
<b>residencias temporales</b>	
<b>Gestiones 2019</b>	<b>6963</b>
<b>Costo mínimo</b>	<b>\$ 1,800.00</b>
<b>Costo máximo</b>	<b>\$ 3,500.00</b>
<b>Total</b>	<b>\$12 533,400 - \$24 370,500</b>