

Documento de Cooperación Técnica

1. Información Básica de la CT

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ▪ País/Región: | MEXICO |
| ▪ Nombre de la CT: | Apoyo en el Mejoramiento de Regulación y Confianza en el Gobierno |
| ▪ Número de CT: | ME-T1430 |
| ▪ Jefe de Equipo/Miembros: | Farias, Pedro Cesar L. (IFD/ICS) Líder del Equipo; Reyes, Javier Ramiro (IFD/ICS) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Dassen, Nicolas (IFD/ICS); Mahfouz, Giovanna L. (IFD/ICS); Miranda Monroy, Edna (CID/CME); Rivera, Katia (IFD/ICS) |
| ▪ Taxonomía: | Apoyo Operativo |
| ▪ Operación a la que la CT apoyará: | ME-L1299. |
| ▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT: | 5 Mar 2020. |
| ▪ Beneficiario: | Gobierno de México, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria |
| ▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto: | Inter-American Development Bank |
| ▪ Donantes que proveerán financiamiento: | Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS) |
| ▪ Financiamiento solicitado del BID: | US\$400,000.00 |
| ▪ Contrapartida Local, si hay: | US\$0 |
| ▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución): | 30 meses |
| ▪ Fecha de inicio requerido: | Mayo 2020 |
| ▪ Tipos de consultores: | Firmas, Individuales |
| ▪ Unidad de Preparación: | IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano |
| ▪ Unidad Responsable de Desembolso: | IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo |
| ▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n): | Si |
| ▪ CT incluida en CPD (s/n): | Si (ME-O0005) |
| ▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020: | Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho |

2. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.1 El Programa de Apoyo a Reformas de Política Regulatoria (ME-L1299) asociado a esta TC es el primer préstamo de una serie Programática de dos Préstamos Basados en Políticas (PBP). El préstamo busca abordar el elevado costo de cumplimiento regulatorio que deben soportar los ciudadanos y empresas en su relación con el gobierno en México. Las principales causas identificadas de este problema son: (i) la dificultad de coordinación entre órganos y niveles de gobierno; (ii) las limitaciones de acceso y de gestión de la información que apoya el cumplimiento regulatorio; (iii) la complejidad de requisitos y procedimientos administrativos para la realización de trámites y servicios; y (iv) la ineficiencia de los sistemas de verificación del cumplimiento regulatorio.

- 2.2 El **objetivo de la serie PBP** es contribuir a un aumento de la competitividad del país y a un mejor acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, a través de la consolidación del nuevo marco de política regulatoria. Sus objetivos específicos son: (i) implementar el marco de gobernanza institucional del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria (SNMR); (ii) apoyar el desarrollo de herramientas para el mejor acceso y manejo de la información regulatoria; (iii) impulsar la adopción de programas de mejora regulatoria; y (iv) promover la participación y un ambiente de confianza entre ciudadanos, empresas y el gobierno.
- 2.3 En los últimos años, México ha aprobado normativas relevantes para la construcción de una economía moderna e incluyente. Entre ellas, destacan: (i) la reforma al artículo 25 de la Constitución Política; (ii) la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR); y (iii) la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana (LFCC)¹. Esas normativas han hecho las reformas regulatorias obligatorias para todos los niveles de gobierno, creando el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (CNMR), el SNMR y la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria (ENMR).
- 2.4 El apoyo del Programa se enfocará en la construcción de las capacidades institucionales requeridas para esas reformas priorizando, en la primera operación, la puesta en marcha de los mecanismos de gobernanza, las herramientas básicas del SNMR, y sus Programas, así como los instrumentos de apoyo a la participación y la implementación de la LFCC. La segunda operación avanzará con la implementación de las reformas al nivel federal, pero será enfatizada la adopción de los Programas de Mejora Regulatoria a nivel subnacional y la consolidación de los mecanismos institucionales creados por el nuevo marco legal.
- 2.5 El programa se desarrolla a través de cuatro componentes enfocados a: (i) implementar el marco de gobernanza institucional del SNMR; (ii) promover el desarrollo y uso de las herramientas de gestión de la información creadas por la LGMR; (iii) reducir la complejidad regulatoria y los costos administrativos de cumplimiento a través de programas de mejora regulatoria; y (iv) fomentar la confianza entre ciudadanos, empresarios y el gobierno, a través de la participación y de la reducción de la discrecionalidad en las inspecciones gubernamentales.
- 2.6 El diseño de la primera fase del PBP fue iniciado en abril de 2020 y se estima que la segunda fase sea preparada durante el 2021. Los productos y actividades de esta CT apoyarán a la consolidación de las medidas de política de las dos fases.

3. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivo:** El objetivo general del proyecto es contribuir a la reducción de los costos de transacción y cumplimiento regulatorio que deben enfrentar los ciudadanos y empresas en México. Los objetivos específicos son: (i) avanzar en la consolidación del **Catálogo** Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (CNARTyS); (ii) apoyar el diseño del Expediente Electrónico de Trámites y Servicios (EETS); y (iii) promover la puesta en marcha de la LFCC.
- 3.2 **Justificación:** La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) ha estimado que los costos administrativos de los trámites en México alcanzarían cerca de 8% del PBI, siendo más de la mitad de ese costo generado por los gobiernos

¹ Aprobadas respectivamente en febrero de 2017, mayo de 2019 y enero de 2020.

municipales (4.2%)². Además, según publicación del BID, a un ciudadano en México le toma 6.9 horas completar un trámite gubernamental mientras que el promedio regional es de 5.4 horas³. Según encuesta del INEGI, en 2017, el 57.1% de los pagos, trámites y solicitudes de servicios, fueron realizados en forma presencial por los ciudadanos, y solo el 2.8% utilizó el internet⁴. Considerando que en el país existen aproximadamente 113,373 regulaciones correspondientes a los gobiernos federal, estatal y municipal, los costos económicos para su cumplimiento pueden representar un alto impacto para los ciudadanos y empresarios.

- 3.3 México ha sido un pionero en la región en la adopción de buenas prácticas de mejora regulatoria y ha logrado reconocimiento como un líder en el tema. Sin embargo, todavía se encuentran desafíos institucionales pendientes de resolver, sobre todo a nivel subnacional, en cuanto a la gestión de la información de apoyo al cumplimiento regulatorio y la reducción de la discrecionalidad e ineficiencia de los sistemas de verificación del cumplimiento regulatorio.
- 3.4 En apoyo al proceso de mejora regulatoria, el Banco, a través de la CT ATN/OC-16371-ME, está apoyando la puesta en marcha del CNARTyS, con avances significativos y casi 98% de los recursos comprometidos a la fecha. En 2020, el Gobierno ha solicitado al BID el PBP Programa de Apoyo a Reformas de Política Regulatoria (ME-L1299), y apoyo técnico y de coordinación en áreas específicas, los cuales serán financiados con esta CT.
- 3.5 El proyecto es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2). Contribuirá a los indicadores del Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen la provisión de servicios públicos; de gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional; y de reformas al ambiente de negocio promulgadas. También contribuirá a la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) referida al fortalecimiento de las capacidades institucionales para políticas que promueven innovaciones, así como con al Marco Sectorial de Transparencia e Integridad (GN-2981-2). Finalmente, está alineado con los siguientes objetivos del Programa para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1): (i) mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía, a través del apoyo a la puesta en marcha del CNARTyS y del EETS; (ii) reducir los obstáculos para la productividad y el crecimiento empresarial, por la contribución a la implementación de la LGMR y la LFCC; y las áreas prioritarias de la Estrategia de País del Grupo BID con México 2019-2024 (GN-2982) de: (1) contribuir al acceso equitativo y sostenible a servicios sociales; y (2) alentar el dinamismo de la inversión.

4. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 Para lograr su objetivo, la CT se estructurará en los componentes que se describen a continuación:

² INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE), 2016.

³ Cabe resaltar que si el trámite se refiere al pago de impuestos, seguros y pensiones estas horas suben a 8.2, que es el nivel más alto de los países de la región, cuyo promedio es de 3.8. BID, El Fin del Trámite Eterno (2019).

⁴ INEGI ENCRIGE, 2017.

- 4.2 **Componente I. Consolidación del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (US\$161.000)** Este componente permitirá a CONAMER la gestión, expansión y evolución del CNARTyS, incluyendo: (i) asistencia técnica para el desarrollo del directorio de entidades gubernamentales y servidores públicos; (ii) ampliación de la capacidad de almacenamiento; y (iii) apoyo a los gobiernos subnacionales para carga de información y actualización del CNARTyS; y (iv) análisis de requerimientos y asistencia técnica para la integración con otros sistemas.
- 4.3 **Componente II. Diseño del Expediente Electrónico de Trámites y Servicios (EETS) (US\$ 138.000).** El componente apoyará la generación de las condiciones técnicas e institucionales para el desarrollo del EETS a través de: (i) estudios para la formulación del diseño conceptual, tomando como base experiencias internacionales e incluyendo: análisis jurídico; modelo de gobernanza; requerimientos tecnológicos; capacidades institucionales requeridas; y análisis costo-beneficio del sistema; y (ii) diseño conceptual de la herramienta tecnológica, incluyendo la definición de funcionalidades y arquitectura de datos.
- 4.4 **Componente III. Implementación de la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana (US\$ 80.000).** El componente contribuirá a la puesta en marcha de la LFCC, a través de la promoción de la participación y de la reducción de la discrecionalidad en el manejo de las inspecciones gubernamentales. Para ese fin, serán financiados: (i) apoyo a la negociación de convenios de coordinación entre la CONAMER y las entidades públicas partícipes para la implementación de la Ley; (ii) el desarrollo de una metodología para la gestión de riesgos de las inspecciones (criterios de selección estratégica) en distintos sectores; (iii) asistencia técnica a la definición de módulos del padrón de confianza ciudadana y su integración con otros sistemas como el CNARTyS y; (iv) diseño de metodología para la evaluación de impacto de los efectos de la LFCC.
- 4.5 **Componente IV. Seguimiento, Difusión de Resultados y Evaluación. (US\$ 21.000).** Este componente se ocupará de apoyar la coordinación y ejecución de actividades relacionadas con el seguimiento, la evaluación y la difusión de productos y resultados del proyecto. Serán formulados informes y material de divulgación de los principales productos financiados en la prensa y redes sociales. Asimismo, será elaborado un sistema de seguimiento de los contratos, productos y resultados de la CT.
- 4.6 **Presupuesto.** El presupuesto total del proyecto será de US\$400.000, que serán financiados por el OC *Strategic Development Program for Institutions* (INS). El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

Presupuesto Indicativo (US\$)

| Actividad / Componente | Descripción | BID/Financiamiento por Fondo | Financiamiento Total |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------|
| Componente I | Consolidación del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios | US\$161,000.00 | US\$161,000.00 |
| Componente II | Diseño del Expediente Electrónico de Trámites y Servicios (EETS). | US\$138,000.00 | US\$138,000.00 |

| | | | |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Componente III | Implementación de la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana | US\$80,000.00 | US\$80,000.00 |
| Componente IV | Seguimiento, Difusión de Resultados y Evaluación | US\$21,000.00 | US\$21,000.00 |
| TOTAL | | US\$400,000.00 | US\$400,000.00 |

4.7 **Resultados esperados:** El principal impacto de la operación será la reducción de costos de transacción y cumplimiento que enfrentan los ciudadanos y empresas, con base en una mejora de la calidad de las regulaciones y de los servicios gubernamentales que afectan el ambiente de negocios. Los resultados esperados son: (i) contar con un CNARTyS actualizado con datos de los gobiernos subnacionales; (ii) diseño conceptual del Expediente Electrónico elaborado y costado que permita su desarrollo; y (iii) Padrón de Confianza Ciudadana en funcionamiento y convenios de coordinación para la implementación de la LFCC firmados.

5. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A solicitud del Gobierno de México, la CT será ejecutada directamente por el Banco a través de ICS con el apoyo de la Representación del Banco en México. La solicitud se justifica por factores institucionales inherentes a los procesos internos de ejecución presupuestaria en México, que pueden resultar en demoras significativas en las contrataciones, y tendrían un impacto negativo en el logro de los objetivos de desarrollo previstos. Varias de las contrataciones serán insumos necesarios para apoyar al cumplimiento de la LGMR y la LFCC, por lo cual retrasos significativos podrían tener repercusiones políticas importantes ⁵. El período de desembolsos será de 30 meses, incluyendo el plazo de ejecución.
- 5.2 ICS tiene amplia experiencia en la ejecución de proyectos de asistencia técnica en modernización del Estado y está ejecutando satisfactoriamente una CT con el mismo beneficiario (ATN/OC-16371-ME). El punto focal a cargo de la ejecución será el especialista sectorial designado por IFD/ICS, apoyado por el equipo de la Representación del Banco en México. Este especialista será responsable de la supervisión y aprobación de los informes que resulten de las consultorías a contratar.
- 5.3 La ejecución por parte del Banco permitirá mayor eficiencia en los procesos de adquisiciones, lo que contribuirá a concretar las contrataciones y los productos con la rapidez necesaria para contribuir al logro de las metas del PBP. La CONAMER a través de la Coordinación de Proyectos Especiales será la contraparte técnica de la presente CT.
- 5.4 **Adquisiciones.** El Banco contratará consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del BID. Por lo tanto, para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras

⁵ La responsabilidad del Banco, como agencia ejecutora de esta CT, cumple con los criterios para ejecución por el Banco, descritos en el Apéndice 10 de las Guías Operativas para la Selección y Contratación de Firmas Consultoras en Operaciones Ejecutadas por el Banco (OP-619-1), en particular las restricciones procedimentales, relacionadas con “el cumplimiento de los requisitos internos retrasaría la ejecución de la CT, poniendo en peligro el logro de sus objetivos”.

para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y las Guías OP-1155-2; para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650), y para los gastos relacionados a materiales de disseminación y servicios distintos a consultoría la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-20) y sus modificaciones posteriores.

6. Riesgos importantes

- 6.1 Bajo Los principales riesgos identificados se relacionan a que: (i) la selección de las soluciones tecnológicas para los sistemas de información y comunicación no sean las más adecuadas para obtener los resultados de forma oportuna y eficiente; y (ii) existan dificultades de coordinación entre las agencias y niveles de gobierno que perjudique una implementación efectiva de los componentes de la cooperación técnica. Esos riesgos se mitigarán respectivamente a través de: (i) involucrar a los actores interesados, especialistas del BID y expertos reconocidos en las discusiones que apoyarán las decisiones tecnológicas, incluyendo un proceso de consulta pública del marco conceptual a ser propuesto para el EETS; y (ii) llevar de forma temprana al Consejo Nacional de Mejora Regulatoria eventuales problemas de coordinación identificados para que sean discutidos oportunamente y que se generen soluciones de consenso que no retrasen la ejecución de la operación.

7. Excepciones a las políticas del Banco

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

8. Salvaguardias Ambientales

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

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_94169.pdf](#)

[Matriz de Resultados_41352.pdf](#)

[Términos de Referencia_7296.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_47175.pdf](#)

*