

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COSTA RICA

PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE COSTA RICA (CR-L1066)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Juan Manuel Leño (TSP/CPN), Jefe de Equipo; Jaime Granados (TIU/CCR), Jefe de Equipo Alterno; Pablo Guerrero, Luis Uechi, Alejandra Caldo, Isabel Granada y Caterina Vecco (INE/TSP); Edgar Zamora, Sofía Fallas Barquero y Carlos Patiño (TSP/CCR); Álvaro Sarmiento y Sandra Corcuera (INT/TIU); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Juan Carlos Páez y Elsa Chang (VPS/ESG); y Jorge González y Andrés Suárez (FMP/CCR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
	A. Antecedentes, problema y justificación.....	2
	B. Objetivos, componentes y costos	8
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES	11
	A. Instrumento financiero.....	11
	B. Riesgos ambientales y sociales.....	12
	C. Riesgo fiduciario y de ejecución	12
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	14
	A. Resumen de medidas de implementación.....	14
	B. Resumen de medidas de monitoreo y evaluación.....	16

ANEXOS	
ANEXO I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. Plan de Adquisiciones (PA)
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38723705>
2. Plan de Ejecución del Programa (PEP)
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38741942>
3. Plan Operativo Anual (POA)
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38724834>
4. Esquema de Seguimiento y Evaluación
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38742626>
5. Informe de Gestión Ambiental y Social del Proyecto (IGAS)
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38695023>

OPCIONALES

1. Mapa de localización de los pasos de frontera
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38245183>
2. Evaluación económica del proyecto
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39410508>
3. Análisis de la operación en el marco de la Política de Integración Regional
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38738527>
4. *Coordinated border management, a concept paper*
<http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~//media/07A938B0E7E74757B0DE18557FDF35BB.ashx>
5. *Coordinated border management, from theory to practice*
<http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~//media/799443EF399B48C0B18DA2285B034F36.ashx>
6. *Benchmarking*. Tiempos de cruce
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37418090>
7. Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de Peñas Blancas
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38241593>
8. Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de Paso Canoas
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38241467>
9. Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de Sixaola
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38241658>
10. Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de Las Tablillas
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38241674>
11. Análisis de procesos de ventanilla única
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38740035>
12. Informe legal de Peñas Blancas
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38740556>
13. Determinación línea base y estimación de ahorros para Peñas Blancas
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38740640>

OPCIONALES

14. Informe socioeconómico Peñas Blancas y Tablillas
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38740927>
15. Marco de Reasentamiento Involuntario (MRI)
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39410570>
16. Viabilidad financiera para el Estado
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38786366>
17. Estudio de satisfacción de usuarios de pasos fronterizos
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39410445>
18. Estimación de la probabilidad de sobrecostos en el proyecto
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39524031>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACCUE	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
ALC	América Latina y El Caribe
B/C	Beneficio/Costo
BID/Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
CCA	Centro América y el Caribe
CID	Departamento de Países de Centroamérica, BID
CO	Capital Ordinario
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CO ₂	Dióxido de Carbono
CP	Corredor Pacífico
CPF	Consejo de Puestos Fronterizos - Terrestres
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EER	Enlace Electrónico Requerido
FEM	Fondo Económico Mundial
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INE/TSP	División de Transporte, BID
INT	Departamento de Integración, BID
MH	Ministerio de Hacienda
MIF	Modelo de Integración Fronteriza
MRI	Marco de Reasentamiento Involuntario
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
OE	Organismo Ejecutor
OEA	Operador Económico Autorizado
PA	Plan de Adquisiciones
PCR	<i>Project Completion Report</i> / Reporte de Terminación de Proyecto
PEP	Plan de Ejecución del Programa
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Proyecto Mesoamérica
PMR	<i>Project Monitoring Report</i> / Reporte de Monitoreo del Progreso
POA	Plan Operativo Anual
PRI	Plan de Reasentamiento Involuntario
RICAM	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
TIM	Sistema de Tránsito Internacional de Mercancías
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económico
UA	Unidad Asesora
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
VPN	Valor Presente Neto
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

RESUMEN DE PROYECTO
COSTA RICA
PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE COSTA RICA
CR-L1066

Términos y condiciones financieras					
Prestatario: República de Costa Rica		Facilidad de financiamiento flexible*			
		Plazo de amortización:	25 años		
		VPP original:	15,25 años		
Organismos Ejecutor: Ministerio de Hacienda (MH)		Período de desembolso:	5 años		
		Período de gracia:	5,5 años		
Fuente	Monto (US\$)	Comisión de inspección y vigilancia:		**	
		Tasa de interés:		LIBOR	
BID (CO)***	100.000.000	Comisión de crédito:		**	
Local	0	Moneda: Dólares de los Estados Unidos (US\$) con cargo al Capital Ordinario (CO)			
Total	100.000.000				
Esquema del proyecto					
<p>Objetivo. El objetivo del programa es fortalecer la competitividad de Costa Rica mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y sus sistemas fronterizos, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los mismos. Los objetivos específicos son: (i) implantar un sistema físico y normativo, de procesos y herramientas de control efectivos; y (ii) dotar a los pasos de frontera de Costa Rica con la infraestructura y el equipamiento adecuado para responder efectivamente a los procesos y herramientas de control de cargas y personas. Este objetivo es consistente con los esfuerzos que realizan los países de Centroamérica para la consolidación de su proceso de integración regional (¶1.21).</p>					
<p>Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) la designación de la instancia que fungirá como unidad coordinadora del programa dentro de la Dirección General de Aduanas (DGA), conformada por un equipo profesional de apoyo técnico multidisciplinario liderado por un gerente de proyecto en las condiciones establecidas en el ROP; y (ii) la suscripción del contrato de fideicomiso de gestión con una entidad del sistema bancario de Costa Rica o la contratación de una entidad gestora para la ejecución del programa. Se prevé la elegibilidad parcial hasta por la suma de US\$500.000, una vez que se cumplan las condiciones establecidas en las normas generales del contrato de préstamo (¶3.5).</p>					
<p>Serán condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) la suscripción del contrato de fideicomiso con una entidad del sistema bancario de Costa Rica o la contratación de una entidad gestora para la constitución de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP); (ii) previo a la licitación para la construcción de cada uno de los cruces fronterizos el organismo ejecutor presentará para no objeción del Banco: (a) los pliegos de licitación, que incluirán las especificaciones técnicas y requerimientos de las infraestructuras, previamente consensuadas entre las instituciones usuarias; (b) evidencia de haber realizado al menos una consulta pública conforme con la Política OP-710; y (c) un Plan de Reasentamiento Involuntario (PRI) cuando el paso fronterizo lo requiera; y (iii) previo al inicio de las obras: (a) haber obtenido los permisos y las autorizaciones que la legislación requiera; y (b) haber ejecutado un 50% del PRI en caso se requiera reasentamiento involuntario (¶3.6).</p>					
Excepciones a las políticas del Banco: ninguna.					
El proyecto califica como:	SEQ <input type="checkbox"/>	PTI <input type="checkbox"/>	Sector <input type="checkbox"/>	Geográfica <input type="checkbox"/>	% de beneficiarios <input type="checkbox"/>

(*) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) (FN-655-1) el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(**) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario.

(***) El desembolso de los recursos del préstamo estará sujeto a los siguientes límites máximos: (i) hasta un 15% durante los primeros 12 meses; (ii) hasta un 30% durante los primeros 24 meses; y (iii) hasta un 50%, durante los primeros 36 meses, todos los cuales serán contados a partir de la fecha de aprobación del préstamo por el Directorio Ejecutivo del Banco.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema y justificación

- 1.1 **Contexto general.** El comercio internacional de bienes (importaciones y exportaciones) representa el 60% del Producto Interno Bruto (PIB)¹ de Costa Rica. El país muestra una posición regional positiva en cuanto a indicadores de desarrollo humano y competitividad², habiendo experimentado un crecimiento satisfactorio en las últimas dos décadas, logrando en 2014 un crecimiento real del PIB del 3,8%.
- 1.2 El país cuenta con una red de acuerdos comerciales preferenciales con más de 44 socios que representan un 83% de su comercio internacional y un 85% de las exportaciones totales. Después de Estados Unidos, los países de la región mesoamericana³ son el segundo destino comercial con 25% de sus exportaciones, de las cuales 89% se canalizan a través de las fronteras terrestres⁴. Sumado a esto, en 2014 los pasos de frontera de Costa Rica realizaron controles y registros de aproximadamente dos millones de personas.
- 1.3 El país tiene activas las fronteras de Paso Canoas y Sixaola con Panamá y Peñas Blancas y Las Tablillas⁵ con Nicaragua⁶. Ubicados sobre el Corredor Pacífico⁷, Paso Canoas y Peñas Blancas suponen el mayor flujo comercial y de pasajeros, mientras que Sixaola es relevante en el comercio de exportación de productos perecederos. Finalmente, Las Tablillas tiene un alto potencial para el tránsito de mercancías extra regionales con destino a los puertos de Limón y Moín en el atlántico para acceder a mercados internacionales.
- 1.4 El buen desempeño comercial del país es atribuible en gran parte a esfuerzos nacionales para eliminar aranceles y permitir la entrada en vigor de tratados comerciales. Sin embargo, la percepción de los usuarios de los servicios fronterizos se ha venido reduciendo en los últimos años, en parte por la calidad de la infraestructura fronteriza y por la eficiencia de los procesos aduaneros⁸.
- 1.5 **Identificación del problema.** Para países de ingreso medio como Costa Rica, los precios internacionales a los que importan y exportan bienes suelen ser exógenos, por lo que las deficiencias en la infraestructura de transporte y la gestión de los pasos

¹ [Ministerio de Comercio Exterior](#) mayo 2013-abril 2014: exportaciones por valor de US\$11.543 millones e importaciones por US\$18.000 millones.

² Según el [Índice de Competitividad Global 2014-2015](#) del Foro Económico Mundial (FEM), Costa Rica ocupa el lugar 51 entre 144 países, situándose detrás de Chile y Panamá.

³ Mesoamérica está integrada por: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

⁴ Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), [Portal Estadístico de Comercio Exterior](#).

⁵ Este paso será habilitado para el comercio el 2 de mayo, 2015 (¶1.10). En la actualidad atiende, en forma ad hoc, principalmente el transporte desde Nicaragua de naranjas que son procesadas en plantas industriales en Costa Rica.

⁶ En 2011 por Peñas Blancas se movilizó una carga de 1.981.000 t; por Paso Canoas de 607.000 t y por Sixaola de 180 t (Análisis, estrategia e instrumentos para mejorar la logística de cargas y el comercio mesoamericano, BID 2013).

⁷ El CP es una red de carreteras de 3.210 km que une siete países, iniciando su recorrido en Puebla, México, siguiendo la ruta del litoral del Océano Pacífico hasta Ciudad de Panamá.

⁸ Según la medición de la percepción de la eficiencia de los procesos aduaneros del FEM, Costa Rica ocupa el lugar 78 de 144 países, situándose detrás de Chile, El Salvador, Panamá, Paragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. La calificación de Costa Rica es de 3,9 sobre un total de 7 puntos. Esta percepción es compatible con la encuesta de los niveles de satisfacción de los usuarios de los servicios de los pasos de frontera (ver nota de pie de página #13).

Figura 1. Ubicación de los pasos de frontera de Costa Rica



de frontera tienen un incremento en los costos de transporte entre un 4% y 12%⁹, restando competitividad a la economía. Estas falencias tienden a propagarse al resto de la cadena logística, por los altos costos que afrontan los usuarios, los tiempos de paso¹⁰ y la calidad del servicio en cuanto a la seguridad y riesgo a la carga en frontera, afectando en último término, a la productividad.

- 1.6 A continuación se describen las principales causas que afectan la gestión de los pasos de frontera del país: (i) la reducida disponibilidad de infraestructura fronteriza en buen estado¹¹ que afecta la eficiencia de los procesos¹² y los niveles de satisfacción de los usuarios¹³, fomenta las actividades económicas informales¹⁴,

⁹ *Competitive Advantage: Moving Ahead of the Global Competition*, IDB 2013.

¹⁰ Los costos logísticos son uno de los indicadores de competitividad relevante para los países. Los usuarios enfrentan inconvenientes en la gestión e infraestructura de frontera lo cual afecta el desempeño del transporte automotor de carga. El transporte automotor de carga en Costa Rica, BID 2013.

¹¹ En Peñas Blancas, el estado de los edificios dentro de la zona primaria es deficiente con alta presencia de vendedores informales y cambistas, las áreas de estacionamiento son insuficientes y hay ausencia de vías segregadas para los peatones y aquellas existentes presentan malas condiciones. En Paso Canoas no se dispone de espacio suficiente para las unidades de transporte, la zona aduanera primaria presenta serios problemas en los pavimentos internos. En Sixaola, la zona primaria no se encuentra delimitada y sus instalaciones presentan un estado regular. En Las Tablillas no se dispone de infraestructura, por lo que el control migratorio y aduanero se llevan a cabo en el municipio de Los Chiles y los controles sanitarios se realizan en una infraestructura precaria. En relación al equipamiento, se observa en general para todos los pasos de frontera la ausencia de elementos de control y la obsolescencia en los equipos y mobiliarios de las agencias de control.

¹² Una comparación entre un paso fronterizo de clase mundial (como referencia el puesto fronterizo de Laredo), el tiempo de importación sin inspección es de 8 minutos, la importación con inspección (rayos X) entre 1 y 2 horas, la importación con inspección intrusiva entre 2 y 4 horas y la exportación de 20 segundos (EEO#6). Comparativamente, para Peñas Blancas se reportan tiempos promedio de importación sin inspección de 6,7 horas, para la importación con inspección intrusiva 22,8 horas y la exportación sin inspección toma en promedio 2,1 horas (EEO#13).

¹³ Estimada con base a los resultados de encuestas de percepción a los usuarios, mediante un índice global en una escala de 0 a 100 calculado por la ponderación de las siguientes características críticas: vías de acceso, infraestructura, tecnología y equipos, calidad del servicio, aspectos socioeconómicos y ambientales, costos, seguridad. Los resultados

genera problemas de seguridad al interior de los recintos¹⁵, la integridad física de la carga¹⁶ y genera problemas ambientales por un mal tratamiento de residuos; (ii) deficiencias en la capacidad institucional para articular la gestión integral de los activos fronterizos, que resulta en la ausencia de planes maestros para el desarrollo de los cruces de frontera; (iii) la falta de coordinación de las agencias involucradas en las acciones de control fronterizo, que resulta en largos tiempos de trámite¹⁷, la ausencia de sistemas de análisis de riesgo integrado en el que participen las instituciones de control fronterizo¹⁸ y una baja utilización del régimen de tránsito, obligando a realizar operaciones de importación y exportación innecesarias en los pasos¹⁹; y (iv) la ausencia de un modelo de coordinación binacional para el establecimiento de procesos, controles e infraestructuras bajo sistemas fronterizos integrados²⁰.

- 1.7 **Estrategia del gobierno.** En 2013, la Asamblea Legislativa de Costa Rica ratificó la Ley 9154 que autorizó la entrada en vigencia para el país del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ACCUE), que busca alcanzar una mayor coordinación en los temas de facilitación de comercio intrarregional y una fluidez en las fronteras, con miras a concretar, de forma gradual y progresiva, una unión aduanera centroamericana²¹. Dicha ley también creó el Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres (CPF), que permitirá a las entidades que ejercen competencias específicas de control, actuar en forma conjunta y contar con una instancia coordinadora responsable de los anteproyectos de presupuesto para destinar los recursos recaudados por los tributos creados por la ley (§2.9).
- 1.8 La estrategia del Gobierno busca dotar al CPF de un sistema automatizado e integrado de gestión de sus fronteras²², que brinde interoperabilidad e intercambio de información, adecuándolas al incremento en la demanda de comercio y en el tránsito

para los conductores de camión 34 (Sixaola) y 50 (Paso Canoas); para los turistas 52 (Sixaola) y 76 (Peñas Blancas) (EEO#17).

¹⁴ El estudio socioeconómico para Peñas Blancas indica que existen 78 trabajadores informales cuya actividad económica está asociada a la tramitación y cambio de moneda a los usuarios en el paso fronterizo.

¹⁵ Las condiciones de seguridad llevan a que los conductores, por miedo al robo de la carga no abandonen los equipos para realizar los trámites, teniendo que contratar tramitadores lo cual encarece el transporte y ralentiza el proceso.

¹⁶ En los pasos de frontera, las áreas esterilizadas son invadidas por actividades comerciales y personas ajenas a los procesos aduanales, lo que causa riesgos de seguridad e ineficiencias operativas.

¹⁷ El tiempo de espera en el paso de frontera incrementa la operación en ralentí de los camiones que transportan productos perecederos. En 2012, 43.119 unidades de transporte con refrigeración cruzaron la frontera en Peñas Blancas. El promedio de tiempo de espera por camión fue de 4,2 horas.

¹⁸ Un análisis de procesos de ventanilla única revela las siguientes ineficiencias: duplicidad de trámites, imposibilidad de pagos electrónicos, alimentación manual de datos, rechazos reiterados de solicitudes, etc. Asimismo, se estimó el tiempo medio de ciclo de los trámites de importaciones y exportaciones, para los productos de complejidad baja (piña y banano), media (lácteos, refrigeradoras y yuca) y alta (agroquímicos y alimento para animales), siendo este tiempo medio de 2,3, 4,65 y 20 horas respectivamente (EEO#11).

¹⁹ En 2012 finalizó la implementación del sistema de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) en el CP con una reducción del tiempo de trámite en más del 80%. Sin embargo en Costa Rica, un 70% de las importaciones y exportaciones se nacionalizan en la frontera sin utilizar el TIM.

²⁰ Un aspecto común en las aduanas de la región es el desconocimiento por parte de su personal de la normativa jurídica y de los aspectos procesales, que llevan a su aplicación discrecional.

²¹ La reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en Placencia, Belice, en diciembre de 2014, instruyó a los ministros competentes a elaborar una hoja de ruta que contemple tiempos, plazos y responsables para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana (§1.16).

²² En ese sentido, la mejora de la gestión en los pasos de frontera está mayormente asociada a una mayor eficiencia en los procesos de gestión fiscal, parafiscal, facilitación comercial y a la anticipación de los trámites aduaneros.

de personas. Adicionalmente, la estrategia está enfocada a que dichas instituciones dispongan de una adecuada capacitación de sus funcionarios para articular eficientemente las funciones de facilitación y control, lo que redundará en mejor desempeño de los pasos de frontera y en la satisfacción de los usuarios.

- 1.9 Reconociendo esta coyuntura, el Gobierno de Costa Rica ha identificado en el Modelo de Integración Fronteriza (¶1.14 y ¶1.15), el mecanismo adecuado para orientar el proceso de mejora de su gestión fronteriza, en dos dimensiones. La primera, se enmarca en la gestión nacional para la coordinación de las distintas entidades de control presentes en los pasos de frontera, mientras que la segunda, se orienta hacia la gestión internacional, que implica el desarrollo y diálogo para la colaboración con los países vecinos y socios comerciales.
- 1.10 En esa medida, Costa Rica ha venido entablando un proceso profundo de coordinación con sus vecinos. Con Nicaragua, suscribió un memorándum de entendimiento bilateral el 13 de marzo de 2015, que convino el modelo operativo para los pasos de fronteras Las Tablillas - San Pancho y Peñas Blancas - Peña Blanca. También, definió el proceso de coordinación para el diseño, ejecución y funcionamiento de las operaciones de modernización y desarrollo de infraestructura de los pasos de frontera, así como las reglas de funcionamiento del paso provisional que se abrirá el 2 de mayo de 2015 en Las Tablillas - San Pancho.
- 1.11 Con Panamá, Costa Rica ha realizado tres reuniones de coordinación bilateral, estableciendo una comisión binacional del convenio para el desarrollo fronterizo y una comisión permanente de comercio. En noviembre de 2014, la comisión suscribió un acuerdo para el desarrollo de un centro de control integrado para Paso Canoas, lo que implicará el desarrollo de un modelo de doble cabecera con integración virtual de los controles y eventual inspección única.
- 1.12 **Organización institucional del sector.** El Ministerio de Hacienda (MH) aprueba el presupuesto de las instituciones estatales conforme con las prioridades de política pública, mientras que el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) es responsable de definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera del país. En los pasos de frontera intervienen las siguientes instituciones: (i) el Servicio Nacional de Aduanas (SNA); (ii) la Dirección General de Migración y Extranjería; (iii) el Servicio Fitosanitario del Estado y el Servicio Nacional de Sanidad Animal, que realiza el control fito y zoonosanitario en fronteras; (iv) Ministerio de Seguridad Pública (MSP) que realiza controles policiales; (v) Ministerio de Salud que realiza el control de drogas y medicamentos; y (vi) Ministerio de Cultura que controla el patrimonio cultural.
- 1.13 **Conocimiento del Banco sobre el sector y el Modelo de Integración Fronteriza (MIF).** La División de Transporte (TSP) y el Departamento de Integración (INT) del BID, han liderado el diseño y ejecución de operaciones de pasos de frontera en Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú²³, con recursos no reembolsables, han desarrollado estudios sobre los aspectos físicos y operativos de los pasos de frontera

²³ Proyecto de Paso de Frontera Desaguadero (PE-L1003, 1836/OC-PE), Mejora Pasos de Frontera en Ecuador (EC-L1116, 3324/OC-EC). En preparación: Programa de Integración Fronteriza (NI-L1083) y Programa de Integración Fronteriza Guatemala - México (GU-L1086).

en la región, sobre los elementos del MIF²⁴ y sobre los corredores de prioridad logística regional, identificando los principales problemas, relacionados con la capacidad de tránsito y las deficiencias de infraestructura fronteriza²⁵. Asimismo, TSP es responsable por la ejecución de préstamos de infraestructura vial en Costa Rica por US\$700 millones orientados principalmente al Corredor Pacífico. Estas experiencias fueron consideradas en el diagnóstico e identificación del problema, así como en la definición del modelo de ejecución (¶1.17, ¶1.18 y ¶3.1).

- 1.14 De cara a los retos que impone la operatividad de las fronteras en la competitividad del comercio y el tránsito de personas y mercancías, el Banco, en coordinación con los países del Proyecto Mesoamérica²⁶, ha venido trabajando en el diseño del MIF, como iniciativa complementaria a la consolidación del Corredor Pacífico y otros tramos de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM). Este modelo, fundamentado en la Organización Mundial de Aduanas, tiene como objetivo implementar un control eficaz y eficiente del tránsito de las personas y mercancías que contribuya a reducir el tiempo y costo del comercio internacional.
- 1.15 Sin desconocer las particularidades de cada país en la región, el MIF incluye los siguientes parámetros: (i) adopción de estándares internacionales en la gestión fronteriza²⁷; (ii) establecimiento de un sistema de información anticipada con capacidad para interoperar a nivel nacional y regional, basado en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y en los sistemas de intercambio de información para la lucha contra el fraude; (iii) implantación de análisis de riesgo; (iv) certificación pública de Operadores Económicos Autorizados (OEAs); (v) controles cuarentenarios eficientes bajo normas armonizadas y reconocidas internacionalmente; (vi) implantar procesos operativos comunes entre las agencias fronterizas y en especial el de tránsito internacional de mercancías, los sistemas de gestión fronteriza y los de inspección coordinada; (vii) implantación y desarrollo de la infraestructura y el equipamiento que respondan a las necesidades de control; y (viii) atender los efectos socioeconómicos y ambientales generados.

²⁴ A nivel regional se avanzó en la implantación, desde México a Panamá, del TIM para manejo del tránsito internacional. En relación al OEA, los países de Centro América y el Caribe (CCA) aprobaron la Estrategia Regional para desarrollar y compatibilizar sus programas, pero aún se requieren cambios normativos en el código aduanero uniforme centro americano. En cuanto a la VUCE, se están iniciando los pilotos para efectivizar una iniciativa interamericana de desarrollo e interoperabilidad. A nivel nacional, cabe destacar los desarrollos logrados en la VUCE de Costa Rica, así como los avances en el desarrollo de las VUCEs de Nicaragua y Panamá.

²⁵ Apoyo a la iniciativa de integración fronteriza Costa Rica - Panamá (RG-T2069), definición de la operación y optimización de los pasos de frontera CIM (RG-T1982), TIM multimodal (RG-T2053), análisis de desempeño logístico (RG-T1660). Optimización de los pasos de frontera del Corredor Pacífico (RG-T1662), Apoyo a la mejora de pasos de frontera (RG-T2267), adecuación, mantenimiento y operación de los tramos viales del CP (RG-T1744).

²⁶ El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, mejor conocido como Proyecto Mesoamérica (PM), es el mecanismo establecido por los países mesoamericanos para facilitar el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos de integración regional en materia de infraestructura, conectividad y desarrollo social.

²⁷ Djankov, S., C. Freund and C.S. Phan. 2006. *Trading on Time. World Bank Policy Research Working Paper 3909*; and De, P. 2007. *Empirical Estimates of Trade Costs for Asia. ADB Institute*. El impacto de la logística interna en el comercio fue examinado utilizando un conjunto de datos sobre los costos del comercio, centrándose en la variabilidad y confiabilidad del envío de mercancías desde y hacia los mercados de destino. Esto incluye tanto el tiempo en tránsito hacia el nodo de comercio exterior (cruce de frontera, aeropuerto o puerto) así como las demoras en el despacho e inspección aduanera. La elasticidad del comercio con respecto al tiempo (variabilidad del trámite y fiabilidad del servicio) varía dentro de la muestra y es considerablemente mayor para los países en desarrollo de 0,8 a 1,2. La implicación es que las intervenciones del programa vial del Corredor Pacífico y la de las intervenciones en los pasos de frontera para reducir el tiempo en tránsito de las mercancías tendrá muy importantes estímulo para el comercio.

- 1.16 **Alineación con iniciativas regionales.** Esta operación está alineada y continuará siendo coordinada con los trabajos regionales que los países centroamericanos han emprendido desde 2014 con el apoyo del Banco²⁸. En efecto, a solicitud de los Presidentes en su Declaración de Punta Cana de junio de 2014 y en la Declaración de Plasencia de diciembre de ese año (¶1.7), se ha diseñado una estrategia regional de facilitación del comercio y competitividad con énfasis en gestión coordinada de fronteras y se han emitido instrucciones para avanzar en la formación de la unión aduanera centroamericana. Bajo dicho marco, los países han identificado medidas de corto, mediano y largo plazo relativas a la facilitación del comercio particularmente en los pasos de frontera²⁹. Todas las medidas de corto, mediano y largo plazo serán compatibilizadas con los procesos de gestión integrada de los controles que se proponen en esta operación (¶1.26). La coordinación de las actividades financiadas por esta operación con las iniciativas regionales se hace a través de COMEX y la SGA, que participan en las dos iniciativas.
- 1.17 **Lecciones aprendidas en la ejecución de operaciones.** La cartera de operaciones con garantía soberana, a diciembre 2014, se conforma de 11 operaciones que han desembolsado el 32% del monto aprobado, lo cual es inferior al promedio del Banco³⁰. Esta menor capacidad de desembolsos se manifiesta también en las recurrentes solicitudes de prórrogas del plazo de ejecución³¹. Un análisis a la ejecución de préstamo del BID, reveló factores que han limitado y restringido la eficiente ejecución de proyectos, principalmente atribuibles a la capacidad de los organismos ejecutores y a los mecanismos de ejecución tradicionales, lo cual ha impactado negativamente en los tiempos y costos de ejecución.
- 1.18 En base a este análisis, las dos últimas operaciones aprobadas por el Directorio Ejecutivo (CR-L1053 y CR-L1032) consideraron un modelo de ejecución alternativo, mediante el cual las actuaciones de organismos ejecutores se apoyan en un ente gestor, manteniendo en la agencia pública, las responsabilidades y decisiones fundamentales. El presente programa incorpora las lecciones aprendidas en el mecanismo de ejecución propuesto (¶3.1 y ¶3.2).
- 1.19 **Alineación estratégica.** Esta operación es consistente con la estrategia de país en preparación que propone continuar el apoyo del Banco al sector transporte y su vínculo con la integración regional. Asimismo, el programa contribuirá a las prioridades del Noveno Aumento General de Recursos del Banco GCI-9 (AB-2764) en lo relacionado con: (i) préstamos a países pequeños y vulnerables; y

²⁸ Costa Rica ha profundizado la coordinación para el desarrollo de pasos de frontera integrados. Derivado de estos acuerdos, la operación NI-L1083 financiará la modernización de los pasos de frontera de Nicaragua con Costa Rica. Por su parte, Panamá ha manifestado al Banco el interés por una operación para modernizar los pasos de frontera con Costa Rica.

²⁹ Entre esas medidas se incluye la gestión de riesgo regional, la interconexión de las VUCES, la profundización del TIM, la implementación y generación de acuerdos de reconocimiento mutuo de los OEAs, el diseño de una futura plataforma digital centroamericana de comercio y la necesidad de coordinar donantes. Las medidas de corto plazo, cuya implementación está siendo apoyada con recursos no reembolsables del Banco, incluyen medidas como el envío electrónico anticipado de documentos aduaneros, los certificados sanitarios electrónicos, el uso de dispositivos de radio frecuencia para el control de unidades de transporte, facilidades migratorias para los conductores de camiones de carga y sistemas de cámaras de seguridad.

³⁰ El estudio, *So you think you know what drives disbursements at the IDB? Think, think again...* preparado por el área de Planificación Estratégica (SPD) del Banco en 2012, comprueba que la curva de desembolsos en función del tiempo para Costa Rica se encuentra por debajo de las curvas típicas para el Banco.

³¹ Un 86,4% de las operaciones en Costa Rica (38 de 44 operaciones ejecutadas hasta el 2012) han requerido prórroga.

(ii) financiamiento para la cooperación e integración regional. El programa contribuye al alcance de las metas regionales de: (i) apertura al comercio exterior; (ii) fomento al desarrollo del comercio intrarregional de ALC y al desarrollo de los siguientes productos del Banco: (a) número de funcionarios públicos de comercio y empresarios capacitados en comercio e inversiones; y (b) convenios de integración regional y subregional e iniciativas de cooperación apoyadas; y (iii) proyectos transfronterizos y transnacionales apoyados, tal como se definen en el marco de resultados (ver [Anexo II](#)). En términos sectoriales, el programa contribuye con las siguientes prioridades: (i) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; y (ii) integración internacional competitiva a nivel regional y mundial. Sobre este último pilar, la operación es coherente con los criterios de subsidiariedad nacional y adicionalidad regional (GN-2733), toda vez que aporte a un objetivo con alcances transfronterizos: aumentar la competitividad regional de Costa Rica en materia comercial ([EEO#3](#)).

- 1.20 Asimismo, la operación está alineada con las Estrategias Sectoriales de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global, y de Infraestructura para la Competitividad (GN-2710-5), ya que se alinea con el principio estratégico de financiamiento y asistencia técnica para una infraestructura que contribuya al crecimiento económico, provea acceso y fomente la integración regional y global. Adicionalmente se alinea con los Marcos Sectoriales de Transporte (GN-2740-3) y de Integración (GN-2715), ya que el proyecto no solo se concentra en el área de infraestructura sino que vincula la reforma de marcos regulatorios, fortalecimiento institucional y robustecimiento de la capacidad técnica de las entidades públicas que actúan en frontera y mejoramiento en los sistemas de control.

B. Objetivos, componentes y costos

- 1.21 El objetivo es fortalecer la competitividad de Costa Rica mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y sus sistemas fronterizos, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los mismos. Los objetivos específicos son: (i) implantar un sistema físico y normativo de procesos y herramientas de control efectivos; y (ii) dotar a los pasos de frontera del país con la infraestructura y el equipamiento adecuado para responder efectivamente a los procesos y herramientas de control de cargas y personas. Este objetivo es consistente con los esfuerzos que realizan los países de Centroamérica para la consolidación de su proceso de integración regional.
- 1.22 El programa, atendiendo las causas identificadas (¶1.5 y ¶1.6), estructura las acciones en dos componentes específicos: (i) orientado a mejorar las condiciones físicas de la infraestructura fronteriza; y (ii) al fortalecimiento y la coordinación de los procesos de control de las instituciones responsables.
- 1.23 **Componente 1. Inversiones en infraestructura y equipamiento fronterizo (US\$73,63 millones).** Mediante las inversiones del componente, se asegura la disponibilidad de todos los locales de uso específico así como de instalaciones requeridas por cada institución. Se financiará la construcción o rehabilitación y el equipamiento de las instalaciones fronterizas de Peñas Blancas, Pasos Canoas, Sixaola y Las Tablillas (¶1.3) y comprende, entre otros aspectos: (i) la propuesta de configuración física y funcional de cada cruce fronterizo y los diseños de ingeniería

- y estudios requeridos; (ii) la adquisición, la preparación y/o adecuación de los terrenos y la demolición de infraestructuras existentes; (iii) la construcción de las edificaciones de las obras de vialidad interna y de las zonas de parqueo e inspección; (iv) el equipamiento para el suministro de los servicios requeridos; (v) la instalación de los equipamientos de control no intrusivo y estaciones de gestión³²; (vi) la fiscalización técnica y ambiental de las obras; y (vii) los planes de mitigación socioambiental identificados en el IGAS y las compensaciones por reasentamiento (de requerirse).
- 1.24 **Muestra representativa.** Esta operación se estructura como programa de obras múltiples, dadas las características de la operación y el grado de avance en las definiciones técnicas específicas a cada paso de frontera (¶2.1). Las intervenciones previstas en cada paso de frontera están alineadas con los parámetros regionales comunes establecidos en el MIF³³.
- 1.25 La muestra representativa incluye la rehabilitación y modernización del cruce fronterizo de Peñas Blancas bajo un esquema de centro de control que prevé, en primera instancia, un cruce de frontera virtualmente integrado, el cual con acondicionamiento funcional será capaz de asumir un funcionamiento integrado a mediano plazo con el correspondiente puesto fronterizo del lado nicaragüense. Las intervenciones en este puesto fronterizo prevé el financiamiento de: (i) los diseños de ingeniería; (ii) la preparación y/o adecuación del terreno; (iii) la adecuación de infraestructuras existentes; (iv) la construcción de edificaciones, obras de vialidad y zonas de parqueo e inspección; (v) el equipamiento de servicios básicos; (vi) la instalación de equipamientos de control no intrusivo y estaciones de gestión; (vii) la implementación de los planes de reasentamiento y reinserción productiva para las personas afectadas; y (viii) la fiscalización técnica y ambiental de las obras. Las intervenciones tendrán un valor de US\$28,22 millones, que representa el 28,2% del total de la operación (¶1.29).
- 1.26 **Componente 2. Modernización e integración de procesos fronterizos (US\$12,58 millones).** El objetivo es mejorar la coordinación institucional y el control fiscal, parafiscal y de seguridad, financiando entre otros: (i) la modernización del sistema de información aduanera³⁴, lo cual implica el desarrollo de la normativa que afecta a los procesos aduaneros, la reingeniería de procesos y la implementación de sistemas informáticos de gestión aduanera, la implementación del sistema integral de riesgos para el control de fronteras, el fortalecimiento del OEA³⁵, la capacitación de operadores privados y funcionarios de frontera en el manejo de los nuevos sistemas y procesos; (ii) la expansión e integración con sistemas institucionales, lo cual implica la expansión de la VUCE; y (iii) el sistema de gestión de puestos

³² Unidades que de forma automática o semiautomática permiten adquirir información específica de los vehículos, la cual se incorpora a los sistemas de control de gestión.

³³ Las intervenciones pueden ser: (i) doble cabecera lo cual implica que existe un centro de control de ingresos y egresos de cargas, vehículos y pasajeros a cada lado de la frontera, con infraestructura y sistemas propios; y (ii) cabecera única donde en un mismo complejo los dos países comparten infraestructura y sistemas integrados para controlar el ingreso y egreso de cargas, vehículos y pasajeros.

³⁴ Se pretende desarrollar la normativa nacional, en línea con los requerimientos de la normativa regional (CAUCA y RECAUCA) y otras disposiciones reglamentarias de control fiscal y parafiscal, y migratorias. Se prevé una consultoría para determinar el detalle concreto de estos requerimientos (¶2.8).

³⁵ En Costa Rica, al OEA se lo conoce como Programa de Facilitación Aduanera para el Comercio Confiable (PROFAC).

fronterizos, lo cual implica el desarrollo e implementación en cada paso de sistemas enlazados con los de las instituciones que participan en su gestión.

- 1.27 **Gestión y administración del programa (US\$6,57 millones).** Esta categoría financiará: (i) la gestión socioambiental del programa, que incluye los estudios ambientales y sociales y las actividades de consulta y divulgación; (ii) el esquema de apoyo a la ejecución y administración; (iii) las auditorías financieras externas; y (iv) las actividades de monitoreo y evaluación.
- 1.28 **Costo y financiamiento.** El costo total será de US\$100 millones financiados con fondos de Capital Ordinario (CO) del Banco bajo el marco de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF).

Cuadro 1. Costo y financiamiento (en US\$ millones)

Componentes y categoría de inversión		BID
Comp. 1	Inversiones en infraestructura y equipamiento fronterizo	73,63
Comp. 2	Modernización e integración de procesos fronterizos	12,58
Categ. 1	Gestión y administración del programa	6,57
	Apoyo a la ejecución y administración	4,87
	Apoyo a gestión socioambiental	1,40
	Auditoría, seguimiento y evaluación	0,30
Categ. 2	Imprevistos	7,22
Total		100

- 1.29 **Condiciones de elegibilidad.** Los criterios de selección de los proyectos de infraestructura del Componente 1 a financiar con recursos del programa y que no forman parte de la muestra representativa de proyectos se definirán en el Reglamento Operativo del Programa (ROP) (¶3.4) y estarán relacionados con el cumplimiento de la debida factibilidad técnica, ambiental³⁶ y social y de una rentabilidad económica igual o mayor al 12%, medida a través de la Tasa Interna de Retorno Económico (TIRE), tal como se evaluó el proyecto de la muestra (¶1.31).
- 1.30 **Beneficiarios del programa.** Serán los usuarios del transporte de carga y demás actores de las cadenas logísticas así como las personas físicas que utilizan los pasos de frontera serán los mayores beneficiados por las intervenciones previstas en el programa³⁷, las cuales permitirán una mayor confiabilidad y previsibilidad de los tiempos de servicios, inspección y control en los trámites fronterizos, así como mejoras en los tiempos y costos para los usuarios.
- 1.31 **Evaluación técnica y económica.** La evaluación económica de la muestra (Peñas Blancas) se efectuó mediante un análisis costo-beneficio aplicando la metodología de comparación de los costos económicos totales (costos de los usuarios y costos del estado), entre el escenario sin proyecto y el escenario con proyecto, considerando un período de análisis de 22 años (ejecución de las inversiones y explotación de la infraestructura). La evaluación consideró como principales beneficios la variación de los costos de los usuarios por los ahorros de tiempo que se producirán luego de las intervenciones previstas en el programa y la variación de costos del Estado por la

³⁶ Serán elegibles para el financiamiento del programa obras clasificadas como categoría B y deberán cumplir los requisitos ambientales y sociales que establece el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).

³⁷ En Peñas Blancas se espera en 2014 un flujo de 599 vehículos de carga por día y de 1.560.487 pasajeros anuales; en Paso Canoas 234 vehículos por día y 447.596 pasajeros anuales; y en Sixaola 34 vehículos de carga por día y 165.892 pasajeros anuales ([EEO#7](#), [EEO#8](#) y [EEO#9](#)).

construcción y operación de las instalaciones (inversiones, costos adicionales de mantenimiento y funcionamiento).

- 1.32 Planteado el flujo neto de costos económicos para el período de análisis, se calculó el Valor Presente Neto (VPN) para una tasa de descuento del 12%, la TIRE, la relación Beneficio/Costo (B/C) y el ratio VPN/inversión. Asimismo, se realizó un análisis de sensibilidad a través de una simulación de Monte Carlo, a fin de evaluar el impacto de un número significativo de eventos (20.000 iteraciones) dentro de determinados rangos de variación de los costos y beneficios del proyecto. Los resultados indican que existe una elevada probabilidad (99,5%) de que la TIRE supere el 24,7% y que el VPN supere los US\$45,7 millones. ([EEO#2](#)).

Cuadro 2. Análisis beneficio-costo para Peñas Blancas

Escenario	Indicadores de rentabilidad			
	VPN US\$ millones	TIRE (%)	B/C	VPN inversión
Caso base	53,478	27,7	2,50	1,51
Simulación	41,2	23,5	2,05	1,06

- 1.33 **Marco de resultados del programa.** Se medirán los indicadores de resultados directa o indirectamente, para determinar: (i) la mejora de la eficiencia de los pasos de frontera, medida en función de la capacidad, el tiempo y el costo; (ii) la mejora de la eficacia de la gestión aduanera, medida como función de las declaraciones electrónicas, el porcentaje de inspección física, el tiempo medio de despacho en el canal rojo y el número de empresarios o funcionarios públicos capacitados; y (iii) la mejora de la percepción de la calidad del servicio, que será un indicador compuesto basado en encuestas de satisfacción ([EER#5](#)).

II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumento financiero

- 2.1 El programa de Obras Múltiples (GOM) contempla el financiamiento de obras similares, pero independientes entre sí y cuenta con una muestra representativa de proyectos que podrán ser contratadas bajo el esquema de diseño y construcción (¶1.24). El financiamiento del Banco totaliza US\$100 millones con cargo a recursos del Capital Ordinario (CO), con un plazo de ejecución previsto de cinco años a partir de la vigencia del contrato de préstamo. La programación de desembolsos se presenta en el Cuadro 3:

Cuadro 3. Programación de desembolsos (US\$ millones)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
BID	2,48	18,91	28,16	30,08	20,37	100,00

- 2.2 De acuerdo con lo que establece el Documento AB-2990, el desembolso por parte del Banco de los recursos del financiamiento estarán sujetos a límites máximos: (i) hasta 15% durante los primeros 12 meses; (ii) hasta 30% durante los primeros 24 meses; y (iii) hasta 50% durante los primeros 36 meses, contados a partir de la fecha en que el Directorio Ejecutivo apruebe la operación del préstamo. Estas limitaciones podrían resultar inaplicables en la medida en que se hayan cumplido los requisitos que fija la política del Banco respecto a dichas limitaciones, siempre y cuando se haya notificado por escrito al prestatario.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 Además de los beneficios que generará en el ámbito del control migratorio, aduanero y de seguridad animal y vegetal, el programa producirá efectos positivos que se relacionan con la mayor fluidez del tránsito de automotores y el paso de mercancías y el flujo de personas.
- 2.4 Los impactos socioambientales negativos asociados a la construcción de los pasos serán aquellos que típicamente se presentan en la ejecución de cualquier obra civil³⁸. Sin embargo, de forma adicional a estos, el paso de Peñas Blancas requerirá el desplazamiento físico involuntario de alrededor de una docena de familias que actualmente viven dentro de la futura zona estéril³⁹. En la fase de operación, el principal impacto que se producirá se relaciona con la reducción del empleo informal y el consecuente desplazamiento económico de aproximadamente 80 individuos en Peñas Blancas, al aumentar el control a las actividades no formales⁴⁰ (¶3.5).
- 2.5 En las dos fases, los impactos serán manejados a través de procedimientos estándar como el Plan de Reasentamiento Involuntario (PRI)⁴¹ conforme lo requiere la Política OP-710 para aquellos proyectos que induzcan el desplazamiento físico o económico de la población. En virtud de lo anterior y de conformidad con la Política OP-703, esta operación está clasificada como Categoría Ambiental B.
- 2.6 **Aspectos de género de la operación.** En concordancia con la política operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-761), esta operación incorporará, las siguientes acciones: (i) las capacitaciones previstas a funcionarios y operadores capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos de gestión y fiscalización fronteriza promoverá igualdad de oportunidades para la participación de hombres y mujeres; (ii) de ser necesario, en el proceso de consulta pública se efectuarán eventos diferenciados para garantizar la participación de hombres y mujeres; (iii) para los casos de reasentamiento involuntario, los PRI contribuirán al empoderamiento económico de la mujer contemplando el otorgamiento de la titularidad de las nuevas viviendas a favor de las mujeres que fueren jefe de familia o, en forma conjunta, a ellas con su pareja; y (iv) en los pliegos de licitación se eliminará de cualquier barrera que impida la participación equitativa de mujeres y hombres.

C. Riesgo fiduciario y de ejecución

- 2.7 El equipo de proyecto, junto con las entidades involucradas y el MH, identificaron los siguientes riesgos relacionados con la naturaleza de la operación (¶1.17 y ¶1.18) y se propusieron medidas de mitigación, destacando: (i) falta de consolidación de la

³⁸ Se incluyen: (i) incremento de polvo por escombros y materiales de construcción; (ii) emisión de ruidos y gases por movimiento de tierras y flujo vehicular; (iii) introducción de vibraciones por la movilización de maquinaria; (iv) posibles derrames de grasas y aceites; (v) generación de residuos sólidos; (vi) eventual contaminación de suelos; y (vii) cortes momentáneos en el tránsito vehicular y fronterizo.

³⁹ Para la elaboración del IGAS, se realizó un diagnóstico socioeconómico de las comunidades afectadas ([EEO#14](#)). Se realizarán estudios similares para el resto de pasos de frontera a intervenir.

⁴⁰ Para mitigar este posible impacto y reducir el riesgo de oposición de la población, el proyecto contemplará, entre otras, la ejecución de un plan de comunicación y el establecimiento de mesas de trabajo para buscar soluciones alternativas que mitiguen el impacto identificado. Se incluye mayor detalle en el IGAS ([EER#6](#)).

⁴¹ Como base para la elaboración del PRI se elaboró un Marco de Reasentamiento Involuntario (MRI) en el cual se establecen los lineamientos generales sobre los cuales deberá estructurarse el PRI ([EEO#15](#)).

- institucionalidad responsable de la ejecución; (ii) debilidad en la gestión de adquisiciones; y (iii) un débil sistema de supervisión. Para ello, el modelo de ejecución propuesto prevé que el fiduciario o el gestor del programa (¶3.2) contará con una unidad ejecutora compuesta por profesionales calificados para realizar las actividades de adquisiciones y contrataciones con la mayor eficiencia posible. Asimismo se prevé un acompañamiento permanente de herramientas de supervisión, que permitirán llevar a cabo un adecuado monitoreo y seguimiento de sus acciones.
- 2.8 Durante la preparación de la operación también se identificaron otros riesgos, para los que se propusieron medidas de mitigación: (i) oposición de comunidades vecinas, por lo cual además de la consulta pública requerida, se realizará un plan de comunicación del programa y un plan de oportunidades alternas; (ii) optimización y/o reingeniería de procesos y desarrollo de las plataformas tecnológicas realizada en forma inoportuna y/o poco efectiva, por lo que el OE designará un líder o contraparte técnica para el Componente 2 y se identificará en cada institución una persona que actuará como enlace técnico; (iii) atraso o aplazo de la aprobación legislativa, por lo que se realizará seguimiento de los trámites; (iv) atraso en la ejecución de obras, por lo que se analizarán alternativas administrativas para la adquisición de terrenos; y (v) atraso o aplazo en la modificación de la normativa aduanera y de control, por lo que se apoyará con recursos de cooperación técnica la identificación e implementación de los ajustes normativos requeridos⁴².
- 2.9 **Sostenibilidad de las inversiones.** Una vez concluidas las obras del Componente 1, la Ley 9154 (¶1.7) asegura la sostenibilidad de las inversiones toda vez que se crearon dos tributos⁴³ cuya recaudación se destinará en parte a sufragar el costo de obras relacionados con la operación, conservación y ampliación de los puestos fronterizos terrestres. El estudio financiero que demuestra la suficiencia de estos tributos para afrontar la deuda y los costos asociados a la operación y mantenimiento de los pasos fronterizos se incluye en el [EEO#16](#).
- 2.10 Para reducir el riesgo de posibles costos adicionales, será condición para la licitación de las obras que el organismo ejecutor presente para no objeción del Banco los pliegos, que incluirán las especificaciones técnicas y requerimientos de las infraestructuras, previamente consensuadas entre las instituciones usuarias (¶3.6). Con esto, se reducirá la probabilidad de que las ofertas recibidas superen el presupuesto estimado y se produzcan cambios sustanciales en el diseño y/o las cantidades de obra durante la construcción.
- 2.11 Con el objetivo de determinar la suficiencia de los montos incluidos en el presupuesto, se realizó un estudio de estimación de la probabilidad de costos adicionales que se puedan presentar en el componente de obras utilizando una simulación de Monte Carlo ([EEO#18](#)). Esto incluye la estimación de los posibles escalamientos de precios y los gastos adicionales por modificaciones o situaciones imprevistas. Los resultados indican que, con una probabilidad del 95%, los costos de las obras estarán dentro del monto presupuestado, contemplando la previsión para cubrir los imprevistos (¶1.28). El presupuesto del programa incluye estos valores.

⁴² RG-T2547. Apoyo a la Implementación de Gestión Coordinada de Fronteras en Mesoamérica.

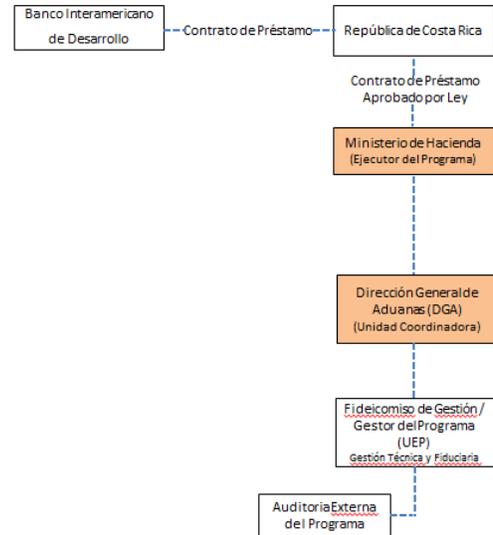
⁴³ El primer tributo es de US\$5, cobrado a toda persona física que emigre del territorio nacional por un paso fronterizo terrestre. El otro es de US\$25 por operación y se aplica a los exportadores que utilicen tales pasos fronterizos.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A. Resumen de medidas de implementación

3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario será la República de Costa Rica. El Organismo Ejecutor (OE) será el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Aduanas (DGA), el que será responsable de la toma de decisiones de la dirección y la coordinación del programa. La DGA se apoyará en una Unidad Asesora (UA) conformada por un equipo profesional de apoyo técnico multidisciplinario, liderado por un gerente de proyecto. Cuando se trate de aspectos de ejecución relacionados a temas interinstitucionales o de obras de infraestructura, se consultará la opinión del CPF según se establezca en el ROP.

Figura 2. Esquema general de ejecución



3.2 El OE, con la no objeción del Banco, suscribirá un contrato de fideicomiso de gestión con una entidad del sistema bancario de Costa Rica⁴⁴ (el fiduciario) y/o un contrato de gestión (gestor del programa) quien apoyará al OE en la gestión técnica y administrativa del programa, la cual podrá incluir la planificación, la gestión de adquisiciones, la gestión financiera y la rendición de cuentas del programa. En tal sentido, las obligaciones que el OE asume, podrán cumplirse a través de la gestión del fideicomiso y/o del gestor, según corresponda.

3.3 El fiduciario y/o el gestor del programa constituirá una UEP que estará conformada con el siguiente personal mínimo: un coordinador general, un coordinador por cada componente y especialistas en planificación y monitoreo, en adquisiciones, en administración financiera, en gestión socioambiental y en temas legales. Serán responsabilidades de la UEP, entre otras, las siguientes: (i) cumplir con el ROP y el manual fiduciario del programa; (ii) preparar términos de referencia, pliegos de licitación, informes de evaluación de ofertas y demás documentos para las contrataciones; (iii) gestionar las adquisiciones, suscribir los contratos respectivos y el control de las mismas; (iv) preparar los informes y reportes establecidos en el contrato de préstamo y otros documentos que el OE requiera; (v) realizar el monitoreo y seguimiento del programa; (vi) archivo y custodia de la información y documentación relativa a la gestión del programa; (vii) garantizar el cumplimiento de la normativa legal nacional aplicable, así como de las normas y políticas del Banco; (viii) supervisión financiera y contratación de las auditorías del programa; y (ix) obtención de las autorizaciones ambientales necesarias para la licitación y ejecución de los proyectos.

⁴⁴ En caso de optarse por la selección de la banca pública como extensión del mecanismo público de ejecución, la selección del fiduciario se hará de conformidad con las reglas aplicables a las contrataciones que se efectúan entre entes de derecho público, según lo dispuesto en el inciso (c) del Artículo 2 de la Ley N°7494 del 2 de mayo de 1995, Ley de Contratación Administrativa.

- 3.4 **Reglamento Operativo del Programa (ROP).** El ROP es el instrumento operacional que describe las funciones, criterios y procedimientos para la ejecución del programa, que entre otros aspectos incluye las adquisiciones, contrataciones, mecanismos de coordinación interinstitucional y un marco e instrumentos de gestión ambiental y social con directrices para el manejo ambiental, adopción de un mecanismo para la recepción y resolución de quejas y reclamos socioambientales. El Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) y el Marco de Reasentamiento Involuntario (MRI), cuando corresponda, formarán parte del ROP. El ROP también incluirá los criterios de selección de los proyectos de infraestructura definidos en el Componente 1 que serán financiados con recursos del programa (¶1.29). Cualquier modificación al ROP requerirá la no objeción del Banco.
- 3.5 **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) la designación de la instancia que fungirá como unidad coordinadora del programa dentro de la Dirección General de Aduanas (DGA), conformada por un equipo profesional de apoyo técnico multidisciplinario liderado por un gerente de proyecto en las condiciones establecidas en el ROP; y (ii) la suscripción del contrato de fideicomiso de gestión con una entidad del sistema bancario de Costa Rica o la contratación de una entidad gestora para la ejecución del programa. Se prevé la elegibilidad parcial hasta por la suma de US\$500.000, una vez que se cumplan las condiciones establecidas en las normas generales del contrato de préstamo.**
- 3.6 Serán condiciones especiales de ejecución: (i) la suscripción del contrato de fideicomiso con una entidad del sistema bancario de Costa Rica o la contratación de una entidad gestora para la constitución de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP); (ii) previo a la licitación para la construcción de cada uno de los cruces fronterizos el OE presentará para no objeción del Banco: (a) los pliegos de licitación, que incluirán las especificaciones técnicas y requerimientos de las infraestructuras, previamente consensuadas entre las instituciones usuarias; (b) evidencia de haber realizado al menos una consulta pública conforme con la Política OP-710; y (c) un PRI cuando el paso fronterizo lo requiera; y (iii) previo al inicio de las obras: (a) haber obtenido los permisos y las autorizaciones que la legislación requiera; y (b) haber ejecutado un 50% del PRI en caso se requiera reasentamiento involuntario.
- 3.7 **Adquisición de bienes, obras, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría.** Se realizarán de conformidad con las Políticas para Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (GN-2349-9) y para el caso de servicios de consultoría a ser financiados seguirán las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-9) de marzo de 2011. La supervisión de las adquisiciones se llevará a cabo según lo acordado en el Plan de Adquisiciones (PA) correspondiente ([EER#2](#)).
- 3.8 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente gastos elegibles con cargo a los recursos del préstamo hasta por un 3% del monto total del financiamiento. Los gastos mencionados deberán efectuarse durante los 18 meses previos a la fecha de aprobación del préstamo, pero en ningún caso se incluirán gastos incurridos antes del 21 de enero de 2014 y de acuerdo a condiciones y procedimientos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo.

- 3.9 **Desembolsos.** La UEP con aprobación del CPF, realizará la solicitud de desembolsos, estimando los recursos del financiamiento necesarios para la ejecución de sus componentes de acuerdo con el Plan Operativo Anual (POA) y PA. El préstamo se desembolsará bajo la modalidad de anticipos de fondos, con una frecuencia determinada en función de la programación financiera. La revisión financiera de las solicitudes de desembolso se realizará bajo modalidad ex post. Para la administración de la liquidez de los recursos del financiamiento, se prevé el uso del principio de caja única de Tesorería Nacional, al tratarse de ingresos públicos que percibe el Gobierno de la República.
- 3.10 **Auditorías.** Los estados financieros y la elegibilidad de los gastos del proyecto, serán auditados cada año por una firma independiente aceptable al Banco, que será contratada por la UEP. Los servicios de auditoría serán financiados con recursos del préstamo. Los estados financieros auditados serán enviados al Banco a más tardar cuatro meses después del cierre de cada ejercicio económico de la entidad, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco.

B. Resumen de medidas de monitoreo y evaluación

- 3.11 Para el monitoreo y evaluación del programa se tomarán las metas y los indicadores de avance definidos en conjunto con el MH (ver [Anexo II](#)). El Banco realizará el seguimiento mediante visitas de inspección y misiones de administración. Este seguimiento permitirá examinar: (i) el avance de las actividades y contrataciones; (ii) el desempeño del OE, del CPF, de la UC, del fiduciario y/o gestor, y de la UEP; (iii) el presupuesto para el ejercicio siguiente; (iv) el calendario de ejecución e indicadores de desempeño; y (v) el avance en la implementación del plan de gestión socioambiental para cada proyecto.
- 3.12 El monitoreo y evaluación del programa será coordinado por el OE a través del CPF. La UEP deberá contar con sistemas adecuados para: (i) compilar la información periódica de avance físico y financiero; y (ii) mantener de forma accesible y actualizada la información relevante sobre la ejecución de las actividades del programa y sus recursos. El monitoreo del programa utilizará los siguientes instrumentos: (i) POA, Plan de Ejecución de Programa (PEP) y PA; (ii) Reportes (semestrales) de Monitoreo del Progreso (PMR); (iii) informe de revisión del préstamo; (iv) estados financieros auditados; (v) evaluación intermedia; y (vi) Informe de Terminación de Proyecto (PCR).
- 3.13 La metodología de evaluación a utilizar consistirá en la medición de los indicadores de resultados de línea base del proyecto y después de implementadas las intervenciones en cada paso fronterizo y la comparación de las mediciones para constatar el logro de las metas. Adicionalmente, se realizará una evaluación económica ex post, en base al modelo desarrollado ex ante, conforme lo detallado en el plan de seguimiento y evaluación ([EER#5](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<i>I. Alineación estratégica</i>			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	-Préstamos a países pequeños y vulnerables -Préstamos en apoyo de la cooperación y la integración regionales		
Metas regionales de desarrollo	-Apertura al comercio exterior (comercio como porcentaje del PIB) -Comercio intrarregional en ALC como porcentaje del comercio mercantil total		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	-No. de funcionarios públicos de comercio y empresarios privados capacitados en comercio e inversiones -Convenios de integración regional y subregional e iniciativas de cooperación apoyadas -No. de proyectos transfronterizos y transnacionales apoyados (infraestructura, aduanas, etc.)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país			
Matriz de resultados del programa de país	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
<i>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</i>	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.0		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	7.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	5.0		
<i>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</i>			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B		
<i>IV. Función del BID - Adicionalidad</i>			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género	Sí	La operación garantizará que 50% de los funcionarios capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos de gestión y fiscalización fronteriza sean mujeres, promoviendo así la igualdad de oportunidades.	
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	Algunas de las actividades de asistencia fueron: apoyo para el desarrollo de una propuesta de mecanismo alternativo de ejecución basado en un fideicomiso de gestión; apoyo a la Ventanilla Única de Comercio Exterior; apoyo a la Dirección de Aduanas; múltiples estudios sobre los procesos, gestión e infraestructura en los cuatro pasos fronterizos. También se apoya la preparación del Plan Nacional de Logística. Otras operaciones relacionadas incluyen: RG-T2069, RG-T1982, RG-T2053, RG-T1660, RG-T1662, RG-T2267, y RG-T1744.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El objetivo del programa es fortalecer la competitividad del comercio exterior de Costa Rica mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y sus sistemas en pasos fronterizos, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones responsables. Para esto, la operación plantea: (i) implantar un sistema, físico y normativo, de procesos y herramientas de control efectivos; y (ii) dotar a los pasos de frontera con la infraestructura y el equipamiento adecuados para el control de cargas y personas.

En cuanto a la lógica de la intervención, el documento presenta evidencia empírica sólida para sustentar la definición del problema y sus principales causas. Asimismo, presenta evidencia sobre la efectividad de este tipo de intervenciones sobre la base de estudios que buscan atribución en otras regiones. Dado que no existen aún estudios similares para la región o para contextos similares a Costa Rica, se considera que sólo existe validez interna pero no validez externa en la evidencia presentada.

La matriz de resultados presenta indicadores que son SMART e identifica claramente los medios de verificación y metas establecidas. El análisis económico de la operación es sólido y la evaluación se basa en un análisis costo-beneficio ex post y en un análisis de antes y después. Se destaca la recolección novedosa de datos de encuestas que permitirán medir el cambio en la satisfacción de los usuarios de pasos de frontera. Los riesgos identificados son razonables e incluyen medidas de mitigación y métricas para su seguimiento.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo general	El objetivo del programa es fortalecer la competitividad de Costa Rica mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y sus sistemas fronterizos, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los mismos. Los objetivos específicos son: (i) implantar un sistema físico y normativo, de procesos y herramientas de control efectivos; y (ii) dotar a los pasos de frontera de Costa Rica con la infraestructura y el equipamiento adecuado para responder efectivamente a los procesos y herramientas de control de cargas y personas. Este objetivo es consistente con los esfuerzos que realizan los países de Centroamérica para la consolidación de su proceso de integración regional.
-------------------------	---

IMPACTOS

Indicadores / unidad de medida proceso	Línea base Año 2015	Meta final Año 2020	Fuente / medio de verificación	Observaciones
Impacto: incremento de la competitividad				
Índice de competitividad global (posición).	4,4 (51/144)	4,47	Foro Económico Mundial (FEM)	El índice permite monitorear, con un valor de 1 a 7, el posicionamiento y las tendencias de la competitividad y la productividad-país para 144 países.
Índice de eficiencia de los procesos aduaneros.	3,9 (78/144)	4,30	Reporte de Competitividad Global 2014-2015	Evalúa, con un índice de 1 a 7; cualitativamente la eficiencia de los procesos aduaneros de entrada y salida de bienes. El índice de eficiencia de los procesos aduaneros forma parte del índice de competitividad global y es uno de los 16 indicadores contemplados dentro del pilar de eficiencia de los mercados de bienes.

RESULTADOS

Indicadores / unidad de medida proceso	Proceso	Línea base Año 2014	Meta final Año 2020	Fuente / medio de verificación	Observaciones
Resultado esperado 1. Mejora de la eficiencia de los pasos de frontera					
Paso de frontera Peñas Blancas¹					
Capacidad máxima de procesamiento de carga del puesto fronterizo (UT/día) ² .	Importación	431	886	Datos de línea base y metas	Mide la capacidad teórica máxima que puede procesar el puesto fronterizo. Este nivel se cuantifica mediante simulación saturando el sistema pero sin que colapse.
	Exportación	595	677	Informe consultoría ³ . Línea base y simulación de procesos	

¹ Un conjunto de indicadores similares se propone para los otros pasos de frontera a financiar por el programa.

² UT corresponde a una Unidad motorizada de transporte de carga

³ Informe consultoría: en el presente documento se refiere a el informe final en elaboración por la firma consultora encargada de levantar la línea base y la simulación de las condiciones “con proyecto” para cada uno de los pasos de frontera de Costa Rica.

Indicadores / unidad de medida proceso	Proceso	Línea base Año 2014	Meta final Año 2020	Fuente / medio de verificación	Observaciones		
Resultado esperado 1. Mejora de la eficiencia de los pasos de frontera							
Paso de frontera Peñas Blancas							
Costo total del proceso de control cuarentenario ⁴ (US\$/trámite).	Importación	428,4	287,6	Medios de verificación	Estos indicadores reflejan la sumatoria de los costos en que deben incurrir todos los actores directamente involucrados en el trámite (usuarios y prestatarios). El indicador se calcula como el costo total promedio por trámite en concepto de personal, operadores logísticos, papelería, permisos y autorizaciones y combustibles. Es el costo para el Estado por concepto de salarios de los funcionarios que deben intervenir en el trámite según los tiempos medios de trabajo efectivo.		
	Exportación	29	18,9				
Costo total del proceso de control no cuarentenario ⁵ (US\$/trámite).	Importación	142,3	113,8				
	Exportación	8,9	5,3				
Tiempo total promedio de ciclo de paso por la frontera (minutos/UT).	Importación	635,7	64,2			Informe de evaluación ex post conforme a metodología de obtención de línea base	Es el tiempo promedio que tarda una unidad de transporte en atravesar el puesto fronterizo incluyendo todos los controles y esperas inherentes. El indicador toma en cuenta desde el momento en que la UT se integra a la fila del primer control existente hasta que obtiene el permiso por parte de aduanas para abandonar la zona primaria y continuar hacia su destino. No se toma en cuenta en el indicador la ventana de tiempo nocturna de seis horas (12 a 6 a.m.) en la que el paso fronterizo no se encuentra habilitado.
	Exportación	135,3	24,5				
	Tránsito entrando	124,2	49,1				
	Tránsito saliendo	126,5	21,3				
	Vacíos entrando	123,3	48,9				
	Vacíos saliendo	126,5	22,1				
Tiempo promedio de permanencia en cola antes de iniciar secuencia de procesos de control de cargas (minutos/UT).	Exportación	51,7	1,2		Es el tiempo promedio durante un día que deben permanecer en cola las UT desde el momento en que se integran a la fila hasta que son atendidas en la primera estación de control (migración, en el caso de Peñas Blancas).		
Tiempo promedio de tránsito de pasajeros (minutos/pasajero).	Sentido CR-NI	19,9	6,4		Estos indicadores miden el tiempo promedio total para completar los trámites migratorios que debe invertir un turista para cruzar a pie el puesto fronterizo en cada uno de los sentidos de cruce.		
	Sentido NI-CR	20,2	6,4				

⁴ El control cuarentenario se define como el control del movimiento de productos sujetos a reglamentaciones para su observación, inspección o prueba y/o tratamiento adicional, con el propósito de evitar la introducción y/o diseminación de plagas de interés fito zoosanitario.

⁵ El control no cuarentenario se aplica a mercancías que no presenten potencial riesgo de diseminación de plagas de carácter fito zoosanitario.

Resultado esperado 2. Mejora de la eficacia de la gestión aduanera de los pasos de frontera						
Porcentaje anual de operaciones aduaneras cuya información se envía en forma electrónica y anticipada (%).	Importación	10%	50%	Informe consultoría	Esta declaración anticipada es la preparación de la DUA y su envío electrónico al TICA, proceso realizable a partir del momento en que ocurre la salida de la unidad de transporte de la aduana de salida en el país de origen.	
Porcentaje de notas técnicas tramitadas a través de la plataforma VUCE 2.0 (%).	Exportación	26	80	PROCOMER estadística del VUCE 2.0	En la actualidad el VUCE contempla 44 notas técnicas o certificados (23 para procesos de exportación y 21 para importación). La meta de VUCE 2.0 es llegar al menos a un 80% de procesos automatizados.	
	Importación	26	80			
Porcentaje de inspección física intrusiva o no intrusiva, aplicado a las declaraciones de canal rojo o amarillo (%).	Impo.	Rojo	6%	10%	Dirección de Procedimientos Aduanero de la DGA	Es importante para el control eficaz; el análisis de riesgo asigna las declaraciones a la revisión documental (amarillo) o revisión física (rojo).
		Amarillo	4%	2%		
	Expo.	Rojo	0,97%	2%		
Tiempo medio de despacho en canal rojo (horas).	Importación	25,3	2	Informe consultoría	Representa el tiempo promedio de aforo o revisión física de las mercancías en los trámites de importaciones para propósitos de control.	
Resultado esperado 3. Mejora de la percepción de la calidad del servicio						
Índice de satisfacción de los usuarios de los pasos de frontera.	Transportistas	43,5	90	Informe consultoría. Encuesta de satisfacción	El índice global de satisfacción es un promedio ponderado, en una escala de 0 a 100, de las siguientes características críticas del servicio: vías de acceso, infraestructura, tecnología y equipos, calidad del servicio, aspectos socioeconómicos y ambientales, costos, seguridad y evaluación general.	
	Turistas	76,0	90			

PRODUCTOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea base 2015	Mediciones intermedias					Meta final	Fuente / medio de verificación	Observaciones
			1	2	3	4	5			
Componente 1. Inversiones en infraestructura y equipamiento fronterizo										
Paso de frontera Peñas Blancas, con infraestructura construida y rehabilitada ⁶ .	Paso de frontera	0			1			1	Informe UEP	-
Paso de frontera Peñas Blancas equipado.	Paso de frontera	0			1			1	Informe UEP	Centros de control automatizado, laboratorios, medios no intrusivos de control instalados.
Otros pasos de frontera con infraestructura construida (Las Tablillas, Paso Canoas y Sixaola).	Paso de frontera	0			1 ⁽⁷⁾			2 ⁽⁸⁾	Informe UEP	Corresponde a las obras que no forman parte de la muestra.

⁶ Las intervenciones previstas para Peñas Blancas incluyen el aprovechamiento de algunas edificaciones existentes y de reciente construcción, las cuales podrían requerir mejoras y adecuaciones para su utilización.

⁷ Paso de frontera en Las Tablillas (CR-NI).

⁸ Pasos de frontera de Paso Canoas y Sixaola (CR-PA).

Indicadores	Unidad de medida	Línea base 2015	Mediciones intermedias					Meta final	Fuente / medio de verificación	Observaciones	
			1	2	3	4	5				
Componente 1. Inversiones en infraestructura y equipamiento fronterizo											
Otros pasos de frontera equipados. (Las Tablillas, Paso Canoas y Sixaola).	Paso de frontera	0			1 ⁽⁹⁾			2 ⁽¹⁰⁾	3	Informe UEP	Centros de control automatizado, laboratorios, medios no intrusivos de control instalados.
Porcentaje de títulos de propiedad emitidos a la cabeza de familia mujer o a nombre de ambos miembros en casos de pareja.	%	0							100%	Informe UEP	Durante el proceso de reasentamiento involuntario.
Componente 2. Modernización e integración de procesos fronterizos											
Subcomponente 2.1. Modernización del sistema aduanero de información											
Proyectos de reformas normativas que afectan a los procesos de control aduaneros.	Números de proyectos	0		1	2	2			5	Documentos validados por Ministerio de Hacienda	Ajustes de la normativa actual respecto a las mejores prácticas y las nuevas disposiciones sobre facilitación del comercio (BALI).
Reingeniería de procesos y sistemas de control aduaneros implementados (TICA).	Número de sistemas	0				1			1	Informe consultoría	El informe revisará el estudio actual de la DGA y comparará los avances.
Sistema de Gestión del Riesgo (GR) coordinado e implantado en todas las instituciones de control fronterizo.	Número de sistemas	0						1	1	Informe UEP	El sistema de GR es un conjunto de reglas, procesos de trabajo, oficinas creadas y herramientas informáticas para el procesamiento de la información.
Número de acuerdos de integración e iniciativas de cooperación regional y subregional apoyadas.	Acuerdos	0						12	12 ⁽¹¹⁾	COMEX Acuerdos comerciales vigentes	Cantidad de acuerdos comerciales en los que Costa Rica adquirió compromisos de facilitación del comercio y transparencia en los trámites aduaneros que se materializan en la implementación del Modelo de Integración Fronterizo.
Empresarios o funcionarios públicos beneficiados mediante asistencia y entrenamiento en comercio e inversión.	Personas o empresas capacitadas	0		50	150	275	225		700		Corresponde al indicador sectorial que refleja, en forma agregada, la cantidad de funcionarios y empresarios que se benefician de las actividades de capacitación

⁹ Paso de frontera en Las Tablillas (CR-NI).

¹⁰ Pasos de frontera de Paso Canoas y Sixaola (CR-PA).

¹¹ La meta corresponde a los acuerdos de Costa Rica con: Organización Mundial del Comercio (OMC), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), Tratado de Libre Comercio Centroamérica-México, Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea (AACUE), Acuerdos de Libre Comercio con la *European Free Trade Association*, Tratados de Libre Comercio con Colombia, Chile, Canadá, China, Panamá, Perú.

Componente 2. Modernización e integración de procesos fronterizos										
Subcomponente 2.1. Modernización del sistema aduanero de información										
a) Número de micro y medianas empresas capacitadas para aspirar a obtener la certificación como Operador Económico Autorizado (OEA).	Empresas capacitadas	0		50	100	100		250	Informe UEP	Capacitación a micro y medianas empresas sobre el programa de OEA.
b) Número de operadores privados, capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos de gestión y fiscalización (TICA y VUCE).	Personas capacitadas	0			50	100	150	300	Informe UEP	Capacitación a los operadores privados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos a ser implementados.
c) Número de funcionarios capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos (TICA y VUCE) incluyendo riesgo y fiscalización.	Funcionarios capacitados	0				75	75	150	Informe UEP	Capacitación al personal operativo en las fronteras. Los reportes de participación serán desagregados por género.
Porcentaje de funcionarios y operadores capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos de gestión y fiscalización (TICA y VUCE) que son mujeres.	%	0						50%	Informe UEP	Capacitación recibida por mujeres en las fronteras. Los reportes de participación serán desagregados por género.
Subcomponente 2.2. Expansión e integración con sistemas institucionales										
Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) expandida, integra los sistemas de registros entre 16 instituciones estatales.	Número de sistemas	0					1	1	Informe UEP	Para mayor detalle sobre la VUCE consultar el plan de seguimiento y evaluación.
Subcomponente 2.3. Sistema de gestión de puestos fronterizos										
Sistemas de Control de Gestión (SCG) desarrollado e implementado en cada paso de frontera.	Número de sistemas	0			2		2	4	Informe UEP	Para mayor detalle del SCG consultar el plan de seguimiento y evaluación.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País	Costa Rica
Proyecto N°	CR-L1066
Nombre	Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica
Organismo Ejecutor	Ministerio de Hacienda
Preparado por	Jorge Luis González (FMP/CCR) y Andrés Suárez (FMP/CCR)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 1.1 La evaluación fiduciaria fue realizada con base a reuniones con personal clave de las entidades involucradas¹, así como reuniones con consultores y el equipo de proyecto.
- 1.2 El aspecto de fideicomiso se analizó con base a situaciones análogas en el Programa de Infraestructura Educativa (CR-L1053) y en la del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) (CR-L1032).
- 1.3 De acuerdo con la evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Costa Rica realizada por el país en julio de 2009, la principal característica del sistema de compras gubernamentales es el alto grado de dispersión. Si bien la ley es única², cada entidad contratante emite sus propios reglamentos³, los documentos de licitación difieren de comprador a comprador y el país no dispone de un manual único de procedimientos. Adicionalmente, muchos organismos autónomos cuentan con normas especiales de contratación, lo que sin duda agudiza el esquema de dispersión tanto en lo normativo cuanto en la ejecución. Otros inconvenientes que presenta el esquema general de contratación administrativa es su marcado formalismo, un exceso de regulación y un sistema de control ex ante y atención de protestas con intervención de la Contraloría General de la República que implica dilatados tiempos hasta que se pueda contar con una adjudicación en firme. El sistema de contrataciones públicas es en apariencia sólido en términos de regulaciones y control, pero en la práctica es ineficiente y probablemente, poco económico en los resultados siendo su principal limitación la extrema atomización de las contrataciones.
- 1.4 En cuanto a los sistemas nacionales financieros, analizados por medio de la metodología de evaluación PEFA, se concluye en 2010 a nivel global, que la gestión de las finanzas públicas de Costa Rica es satisfactoria. Dicho informe abarcó esencialmente los gastos del presupuesto aprobado por Asamblea Legislativa que son los gastos del Gobierno Central. La utilización del subsistema de tesorería a través de caja única, para realizar los pagos de los proyectos financiados por el Banco reduce los riesgos fiduciarios mayores desde el punto de vista de pagos,

¹ Entre las entidades involucradas participaron la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, la Tesorería Nacional y la Dirección Nacional de Presupuestos entre otros.

² La Ley de Contratación Administrativa rige la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

³ El Artículo 109 de la Ley de Contratación Administrativa y sus reformas establecen que cada uno de los órganos o entes sujetos a esta ley podrán emitir los reglamentos complementarios que se necesiten para el mejor desempeño de las actividades propias de la contratación administrativa.

manejo de flujo de fondos y conciliaciones. Existe adicionalmente un razonable escrutinio de las finanzas públicas por medio de la Contraloría General de la República.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 Esta operación plantea la ejecución del programa a cargo del Ministerio de Hacienda, quien actuará como Organismo Ejecutor (OE).
- 2.2 El OE, con la no objeción del Banco, podrá suscribir: (i) un contrato de fideicomiso con un banco propiedad del estado⁴; y/o (ii) la contratación de una entidad gestora quien apoyará al OE en la gestión técnica y administrativa del Programa, la cual podrá incluir la planificación, la gestión de adquisiciones, la gestión financiera y la rendición de cuentas del programa. El fiduciario o el gestor del programa seleccionado constituirá una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que estará conformada por los profesionales y técnicos que sean requeridos para su adecuado desempeño⁵.
- 2.3 El OE será el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Aduanas (DGA), el que será responsable de la toma de decisiones de la dirección y la coordinación del programa. La DGA se apoyará en una Unidad Asesora (UA) conformada por un equipo profesional de apoyo técnico multidisciplinario, liderado por un gerente de proyecto. Cuando se trate de aspectos de ejecución relacionados a temas interinstitucionales o de obras de infraestructura, se consultará la opinión del CPF según se establezca en el ROP.
- 2.4 El contrato de fideicomiso se encuentra regulado en el Código de Comercio, y los temas referentes a los presupuestos de los fideicomisos cuyos recursos son de origen público, son administrados de acuerdo con las normas técnicas sobre presupuestos públicos, emitidas por la Contraloría General de la República, en estricta coordinación con los fideicomitentes y unidades ejecutoras.
- 2.5 Con la implementación de esta figura, se prevé superar inconvenientes de retardos en la ejecución de los procesos de adquisición y contratación para la marcha oportuna del proyecto.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El equipo de proyecto, junto con personal de entidades involucradas y el OE, identificó como principales riesgos donde los temas fiduciarios tienen incidencia:
 - a. Falta de consolidación de la institucionalidad responsable de la ejecución del programa. Dado que del buen funcionamiento de la institucionalidad propuesta dependerá el éxito de la ejecución del programa, este riesgo tiene vinculación con

⁴ En caso de optarse por la selección de la banca pública como extensión del mecanismo público de ejecución, la selección del fiduciario se hará de conformidad con las reglas aplicables a las contrataciones que se efectúan entre entes de derecho público, según lo dispuesto en el inciso (c) del Artículo 2 de la Ley N°7494 del 2 de mayo de 1995, Ley de Contratación Administrativa.

⁵ La UEP se integrará con el siguiente personal mínimo: un coordinador general, un coordinador por cada componente y especialistas en planificación y monitoreo, en adquisiciones, en administración financiera, en gestión socioambiental y en temas legales.

los aspectos fiduciarios de manera directa. Basados en que la UEP, para esta operación, no dependerá de ningún organismo del sector público, sino del fideicomiso que se constituya, este riesgo se prevé estará debidamente controlado, y por ese motivo se le ha dado una calificación media, hasta que se haya realizado una valoración de la unidad ejecutora en marcha.

- b. Debilidad en la gestión de adquisiciones del programa. Con el mecanismo de ejecución que se prevé implementar en esta operación, se busca contar con una UEP conformada por profesionales calificados para llevar adelante todas las actividades propias de adquisiciones y contrataciones con la mayor eficiencia posible. Por esa razón se le ha dado a este riesgo una calificación baja.
 - c. Débil sistema de supervisión de la ejecución del programa. Con el mecanismo de ejecución que se prevé implementar en esta operación, se busca un mejor manejo de esquemas y herramientas de supervisión, que permitan llevar a cabo un adecuado monitoreo y seguimiento de sus acciones. Por eso, este riesgo se lo ha considerado como bajo.
- 3.2 La aprobación por parte del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), del reglamento sobre oferta pública de valores, publicado en Gaceta 88 de mayo del 2006⁶, establece que cada fideicomiso debe tener su propia unidad ejecutora, que realizará las actividades previstas a través de profesionales o empresas especializadas, de modo que el fiduciario no ejecutará directamente dichas actividades. Esta UEP podrá contratar los servicios de una empresa especializada en el tipo de servicios especializados que se requiera, lo que disminuye cierto tipo de riesgos desde el punto de vista de gestión financiera y corresponderá al Banco reforzar a los profesionales que se contraten para esta unidad en materia de ejecución de proyectos con financiamiento externo tanto en aspectos de adquisiciones como financieros.
- 3.3 Por estas condiciones, las medidas de mitigación que se implementarán y los niveles de control existentes, se considera un nivel de riesgo fiduciario general bajo para la operación, el mismo que se mantendrá en ese nivel hasta que se haya realizado una valoración de la unidad ejecutora en marcha.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 Todas las adquisiciones de obras, bienes, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría, deberán estar incluidas en el Plan de Adquisiciones (PA) aprobado previamente por el BID a través del Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición (SEPA)⁷ y de conformidad con las estipulaciones especiales del contrato de préstamo.
- 4.2 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Los contratos de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría⁸ generados bajo el

⁶ Título IV, Valores Provenientes de Fideicomisos Desarrollo Obra Pública, artículo 81, Unidad Administradora de Proyectos.

⁷ O cualquier otro que lo reemplace, a indicación del BID.

⁸ De acuerdo a las Políticas de Adquisiciones del BID, los servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

- proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Los procesos de licitación de bienes y servicios distintos de consultoría que no estén sujetos a LPI, utilizarán los documentos estándar o los documentos que sean acordados con el Banco.
- 4.3 Las adquisiciones financiadas con recursos de contrapartida local como servicios de personal técnico y administrativo, gastos de operación y mantenimiento, etc., en caso de ser necesario se registrarán de acuerdo con los procedimientos locales, siempre y cuando, no se contrapongan con los principios establecidos por el Banco y en estos casos se deberá verificar: (i) el estricto cumplimiento de la legislación local aplicable; (ii) el cumplimiento con los objetivos y requisitos técnicos del programa; (iii) sean de calidad satisfactoria y compatibles con el resto del proyecto; (iv) se entreguen o terminen oportunamente; (v) tengan un precio que no afecte desfavorablemente la viabilidad económica y financiera del proyecto; y (vi) que se observen los más altos estándares éticos.
- 4.4 Ningún contrato para la adquisición de bienes, servicios o contratación de obras requieren de una precalificación de contratistas. Los procesos referentes a estas adquisiciones están listados en el PA inicial. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones de obras y bienes durante la preparación de las licitaciones, es responsabilidad del especialista sectorial de la UEP. Además, indicará si es conveniente disponer de apoyo externo para que ayude a la UEP durante la evaluación de las ofertas, considerando la naturaleza y complejidad técnica de las adquisiciones que se procesan.
- 4.5 **Selección y contratación de consultores.** Los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto están listados en el PA y se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco.
- La selección de firmas consultoras.** Para el proyecto se hará utilizando la SEP emitida por el Banco.
 - La lista corta de firmas consultoras⁹.** Esta lista podría estar integrada en su totalidad (100%) por firmas nacionales¹⁰ para contratos con valor inferior a los montos límites establecidos por el Banco¹¹ para el país.
 - La selección de los consultores individuales.** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.
- 4.6 La revisión de los términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto. Además, indicará si es conveniente disponer de apoyo externo para que ayude a la UEP durante la evaluación de las ofertas, considerando la naturaleza y complejidad técnica de las adquisiciones que se procesan. Habrá casos en que la contratación de

⁹ De acuerdo con la sección V de las Políticas para la Selección y Contratación de Servicios de Consultoría, la selección de consultores individuales no requiere del uso de lista corta ni se utiliza la SEP.

¹⁰ No se impide la participación de firmas extranjeras.

¹¹ VPC/PDP establece estos montos límites.

consultores individuales se podrá solicitar mediante anuncios locales o internacionales a fin de conformar una lista corta de individuos calificados.

4.7 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente gastos elegibles con cargo a los recursos del préstamo hasta por un 3% del monto total del financiamiento. Los gastos mencionados deberán efectuarse durante los 18 meses previos a la fecha de aprobación del préstamo, pero en ningún caso se incluirán gastos incurridos antes del 21 de enero de 2014 y de acuerdo a condiciones y procedimientos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo.

4.8 **Supervisión de adquisiciones.** A continuación se resume los métodos de adquisiciones a ser aplicados en el proyecto propuesto.

Tabla 1. Procedimientos de adquisiciones a aplicar según monto límite			
Tipo de inversión	Monto límite (US\$ miles)	Procedimiento de adquisición	Modalidad de revisión por parte del BID
Obras	Mayor o igual a 3.000	LPI	Ex ante
	Entre 250 y 3.000	LPN o comparación de precios	Ex post
	Menor a 250	Comparación de precios	
Bienes y servicios diferentes a consultoría	Mayor o igual a 250	LPI	Ex ante
	Entre 50 y 250	LPN o comparación de precios	Ex ante
	Menor a 50	Comparación de precios	Ex post
Servicios de consultoría / firma consultora	Mayor o igual a 200	Lista corta de seis firmas con amplia representación geográfica (publicidad internacional y nacional)	Ex ante
	Menor a 200	Lista corta de seis firmas que podrán ser de consultores nacionales (publicidad nacional)	Ex post
Servicios de consultoría individual	Mayor o igual a 50	Por lo menos tres candidatos	Ex ante
	Menor a 50		Ex post *
Contrataciones directas de bienes, obras, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría			Ex ante
El Banco podrá optar por la supervisión ex ante para alguno de estos procesos, como por ejemplo, cuando se trate del personal clave de la UEP			

4.9 **Adquisiciones principales.** Ver plan de adquisiciones ([EER #2](#)).

4.10 Considerando la información anterior, la supervisión requerida para el proyecto requiere que las visitas de inspección al OE se lleven a cabo cada seis meses para las revisiones ex post de las adquisiciones. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física¹², seleccionando entre los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post (no menos de un 10% de los contratos revisados debe inspeccionarse físicamente).

¹² La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS EN GESTIÓN FINANCIERA

- 5.1 Los acuerdos y requisitos en gestión financiera están determinados en el documento OP-273-2 y se resumen a continuación:
- 5.2 **Desembolsos y flujo de fondos.** En cuanto a los desembolsos de recursos con cargo al préstamo estarán supeditados a los requerimientos del plan de financiamiento del proyecto y se desembolsará bajo la modalidad de anticipos de fondos, con una frecuencia determinada en función de la programación financiera que se presente. El Banco podrá efectuar un nuevo anticipo de fondos cuando se haya justificado, al menos, el 80% o en casos excepcionales un valor cercano, del total de los fondos desembolsados en concepto de anticipo. La revisión financiera de las solicitudes de desembolso se realizará bajo modalidad ex post. Para la administración de la liquidez de los recursos del financiamiento, se prevé el uso del principio de caja única de Tesorería Nacional, incluso para la modalidad de fideicomiso al tratarse de ingresos públicos que percibe el Gobierno de la República. Para el uso de los fondos se recomienda la apertura de una cuenta bancaria exclusiva para los recursos del financiamiento.
- 5.3 De acuerdo con lo que establece el Documento AB-2990, el desembolso por parte del Banco de los recursos del financiamiento estarán sujetos a límites máximos: (i) hasta 15% durante los primeros 12 meses; (ii) hasta 30% durante los primeros 24 meses; y (iii) hasta 50% durante los primeros 36 meses, contados a partir de la fecha en que el Directorio Ejecutivo apruebe la operación del préstamo. Estas limitaciones podrían resultar inaplicables en la medida en que se hayan cumplido los requisitos que fija la política del Banco respecto a dichas limitaciones, siempre y cuando se haya notificado por escrito al prestatario.
- 5.4 **Contabilidad y control interno.** Al utilizar la figura del fideicomiso, el fiduciario necesariamente será un Banco regulado, sujeto a la normativa contable aplicable a los entes supervisados por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) (acuerdo SUGEF 34-2002), cuyo objeto es regular la adopción y la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (en adelante NIIF) y las interpretaciones correspondientes (interpretaciones SIC y CINIIF). Le corresponderá a la UEP mantener un adecuado sistema de control interno y de control contable para la ejecución del programa de manera que refleje fielmente las transacciones efectuadas en el fideicomiso y facilite la preparación oportuna de los reportes financieros que solicita el Banco. Además permitirá que el Banco inspeccione, en cualquier momento, y revise los registros y documentos que estime pertinentes.
- 5.5 **Auditoría externa.** El OE será el responsable de presentar anualmente y al final del proyecto un informe auditado del programa con la demostración de fuentes y usos de fondos en los cuales se reconozcan los ingresos provenientes del Banco, la contrapartida y otras fuentes, así como los gastos de recursos para la ejecución, y los saldos en efectivo bajo responsabilidad de la UEP, notas explicativas que divulguen las políticas contables adoptadas y un informe sobre la conciliación de la cuenta de caja única al cierre de cada ejercicio anual. Estos informes auditados deberán ser presentados dentro de los 120 días posteriores a la fecha del cierre anual (31 de

- diciembre) y el final, 120 días después del último desembolso, conforme lo establece la política OP-273-2, por tal motivo la UEP deberá asegurarse que los fondos correspondientes a los servicios de auditoría están disponibles y han sido retenidos y guardados hasta la fecha de cierre del proyecto.
- 5.6 El informe contendrá el dictamen de los auditores externos sobre todos los ingresos y gastos incurridos en el fideicomiso durante la ejecución del programa, detallando además la elegibilidad de cada gasto, que revele que los gastos realizados con fondos del Banco se han efectuado conforme a los propósitos especificados en el Contrato de Préstamo. La contratación y el alcance de estas auditorías se realizarán de acuerdo con los términos de referencia acordados entre la UEP y el Banco. La contratación de estas auditorías podrá ser multianual, revisándose anualmente y acordándose con el Banco los términos de referencia de cada periodo a auditar así como la elegibilidad de la firma auditora. Los costos totales de estas auditorías podrán ser financiados con recursos del BID.
- 5.7 **Plan de supervisión financiera.** La revisión de la información soporte de justificación de gastos se llevará a cabo con posterioridad al desembolso de recursos de parte del Banco. Considerando el riesgo financiero bajo, se prevé una revisión al menos semestral, de la documentación de soporte de las solicitudes de desembolso. Durante la visita de supervisión fiduciaria a la UEP, y dependiendo del resultado de la evaluación ex post de desembolsos, se podrá considerar variar la periodicidad de visitas fiduciarias en caso de ser necesario.
- 5.8 La recurrencia de la auditoría será anual y una final conteniendo básicamente un dictamen del estado de ingresos y gastos que deberá incluir los aspectos mencionados en el acápite específico. El Banco capacitará en forma continua, a los oficiales encargados de la parte financiera y de adquisiciones del organismo ejecutor, del fiduciario y el gestor, acerca del método de revisión ex post y los procesos de desembolsos, recomendando un adecuado mantenimiento de controles internos apropiados.
- 5.9 **Mecanismo de ejecución.** La entidad seleccionada, bien sea el fiduciario o la entidad gestora para brindar apoyo al OE contará con una estructura que le permita asumir las funciones de la gestión administrativa, técnica, legal y financiera, así como del seguimiento, control y monitoreo del desarrollo del programa, conforme las disposiciones contenidas en el Contrato de Préstamo. Deberá contar con un sistema de control contable e interno que permita emitir los reportes financieros solicitados por el Banco y un adecuado funcionamiento del negocio en marcha.