

COSTA RICA

LOS EFECTOS DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y DIGITAL Y DE LAS INTERVENCIONES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LAS FRONTERAS

(CR-T1309)

DOCUMENTO DEL PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Corcuera-santamaria, Sandra (PTI/TIN); Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto: N/A; Abogado: Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Chaparro Garzon, Ana Isabel (TTD/TTR); Dorantes Gomez, Angela Carmelia (PTI/TIN); Mendez Mejia, Erick Daniel (PTI/TIN); Pazos Viladegut, Jose Efrain (PTI/TIN); Rucci, Graciana (PTI/TIN); Volpe, Christian (PTI/PTI);

COSTA RICA LOS EFECTOS DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y DIGITAL Y DE LAS INTERVENCIONES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LAS FRONTERAS CR-T1309		
RESUMEN DEL PROYECTO		
Tipo de Operación:	Cooperación Técnica	
Sector:	COMERCIO	
Subsector:	FACILITACIÓN DEL COMERCIO, LOGÍSTICA DEL COMERCIO Y ADUANAS	
Taxonomía de la CT:	Apoyo al Cliente	
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	N/A	
Unidad Técnica Responsable:	PTI/TIN-División de Comercio e Inversión	
Unidad Responsable del Desembolso (UDR):	PTI/TIN-División de Comercio e Inversión	
Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank	
OBJETIVO DEL PROYECTO		
El objetivo de la Cooperación Técnica (CT) es la generación de conocimiento mediante la elaboración de la evaluación de impacto de la operación CR-L0166 “Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica”. El objetivo del estudio es analizar el impacto directo e indirecto de las mejoras en los pasos fronterizos evaluando tanto los efectos inmediatos sobre la eficiencia operativa y la reducción de los costos de comercio, como las repercusiones más amplias en términos de integración económica, competitividad regional y desarrollo productivo. Propuesta presentada y aprobada por el Development Effectiveness Intelligence Fund (DEIF).ó		
INFORMACIÓN FINANCIERA		
Tipo de Financiamiento	Fondo	Monto en US\$
TCN - No Reembolsable	W2D - OC SDP Ventanilla 2 - Integración	100.000
Financiamiento Total		100.000
Financiamiento de Contrapartida		100.505
Presupuesto Total del Proyecto		200.505
Donantes:	N/A	
Periodo de Desembolso:	24 meses	
Periodo de Ejecución:	24 meses	
INFORMACIÓN FINANCIERA ADICIONAL		
N/A		

I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

- 1.1 **Diagnóstico.** Las intervenciones de política orientadas a agilizar y racionalizar los procedimientos fronterizos vinculados al comercio se conocen como políticas de facilitación comercial ([Volpe, 2016](#)). Si bien la literatura existente ha examinado su impacto en los tiempos de cruce fronterizo y en el desempeño del comercio, dicho análisis sigue siendo limitado. [Volpe, \(2016\)](#) presenta evidencia empírica sobre el programa de Operador Económico Autorizado en México y Colombia, el régimen simplificado de exportaciones en Perú conocido como *Exporta Fácil*, y la implementación de las ventanillas únicas de comercio exterior en Costa Rica y Colombia. Por su parte, un estudio reciente evalúa la implementación de un nuevo

sistema electrónico de tránsito diseñado para gestionar y controlar el movimiento de mercancías en tránsito en El Salvador ([Volpe et al., 2024](#)). En estos casos, se encuentra un impacto positivo de estas medidas de facilitación comercial sobre las exportaciones de las firmas.

- 1.2 A pesar de estos avances, la evidencia empírica específica sobre el efecto de las medidas de gestión coordinada de fronteras en el comercio es limitada. Además, no se ha analizado su impacto en otras dimensiones relevantes, como el empleo y el medio ambiente, que constituyen el foco del estudio que busca financiar esta CT. De esta manera, la CT no solo contribuirá a llenar esta brecha en la literatura, sino que también, generará evidencia útil para el país, al identificar posibles áreas de mejoras y orientar el diseño de futuras intervenciones en otros pasos fronterizos, garantizando un uso más eficiente y efectivo de los recursos públicos.
- 1.3 **Objetivo.** El objetivo de la CT es la generación de conocimiento mediante la elaboración de la evaluación de impacto de la operación CR-L1066 (CR-L01663488/OC-CR,3488/OC-CR-1,3488/OC-CR-2) “Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica”. El objetivo del estudio es analizar el impacto directo e indirecto de las mejoras en los pasos fronterizos evaluando tanto los efectos inmediatos sobre la eficiencia operativa y la reducción de los costos de comercio, como las repercusiones más amplias en términos de integración económica, competitividad regional y desarrollo productivo. Propuesta presentada y aprobada por el DEIF.
- 1.4 Las fronteras son gestionadas por agencias que elaboran y aplican regulaciones que las empresas deben cumplir al participar en el comercio internacional. Para garantizar dicho cumplimiento, diversas agencias gubernamentales (incluidas las aduanas) procesan la información presentada por las empresas, la cual, como demuestra [Volpe \(2016\)](#), es abundante y no siempre está bien coordinada. El tiempo que toma procesar esta información y movilizar mercancías que requieren controles adicionales afecta el tiempo total de cruce fronterizo. Estas demoras representan un costo para las empresas e impactan el comercio, como señalan [Hummels y Schaur \(2013\)](#) y [Volpe Martincus, Carballo y Graziano \(2015\)](#).
- 1.5 Las medidas de facilitación del comercio son intervenciones orientadas a agilizar los procedimientos fronterizos, y la evidencia muestra que reducen las demoras y estimulan las exportaciones (Volpe, 2016). En consecuencia, se espera que un enfoque de gestión coordinada de fronteras reduzca los tiempos de tránsito y mejore el desempeño exportador.
- 1.6 Además, es probable que el proyecto genere beneficios económicos y ambientales más amplios. En el plano económico, la expansión del comercio puede traducirse en aumentos del empleo, los salarios y las transacciones domésticas de las empresas —por ejemplo, los exportadores pueden incrementar sus compras a proveedores locales—. En el plano ambiental, las mejoras en los pasos fronterizos que reducen las largas filas de camiones —muchos de ellos refrigerados que permanecen encendidos— pueden contribuir a disminuir el consumo de combustible, reducir la acumulación de residuos en las carreteras y favorecer un entorno de tránsito más limpio.

- 1.7 De esta manera, la principal variable de resultado de interés¹ comprende los valores, volúmenes y valores unitarios del comercio (exportaciones, importaciones y tránsito), así como la producción, las ventas y compras totales y domésticas, el empleo y los salarios. Otras variables de interés incluyen los tiempos de tramitación en frontera y las emisiones.
- 1.8 **Descripción del Préstamo asociado.** Esta CT brindará apoyo al préstamo CR-L1066. Programa de Integración Fronteriza (PIF) de Costa Rica, el cual es una iniciativa estratégica del Estado para modernizar infraestructura, sistemas y gestión en sus pasos fronterizos con Nicaragua y Panamá, con el fin de facilitar el comercio, reducir costos logísticos y mejorar la seguridad y eficiencia del tránsito de personas y mercancías. 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. El Programa es ejecutado por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), en su calidad de Organismo Ejecutor del préstamo CR-L1066, formalizado mediante el Contrato de Préstamo N.º 3488/OC-CR por un monto de US\$100 millones, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicho contrato fue aprobado en 2017 por la Ley N.º 9451 y cuenta con un horizonte de ejecución hasta diciembre de 2025. En este contexto, COMEX se posiciona como un actor central, no solo por su rol operativo en la implementación del Programa, sino también por su función como ente rector en materia de política pública de comercio exterior e inversión extranjera.
- 1.9 El PIF forma parte de un portafolio regional pionero que implementa el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras (GCF), alineado con recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y buenas prácticas de facilitación del comercio. También se enmarca en la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y la Competitividad (ECFCC) y responde al Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública.
- 1.10 **Complementariedad.** La operación CR-L1066 se complementa con el Programa de Integración Fronteriza de Nicaragua NI-L1083 / NI-G1020 (ya finalizado) y la PN-L1107 Programa de Integración Logística Aduanera (en ejecución), dos operaciones de la región que también tienen como objetivo la mejora en la gestión coordinada de frontera. Por lo tanto, la presente CT contribuye a generar conocimiento relevante para el sector. Por otro lado, la CT se estaría complementando con la CT CR-T1310 “*Apoyo Operativo al cierre del Programa de Integración Fronteriza*”, la cual busca aprobarse en el corto plazo y cuyo objetivo es apoyar el proceso de cierre técnico y operativo del programa CR-L1066. Dentro de los principales rubros a financiar con dicha CT se incluye la medición de indicadores para la matriz de resultados y la elaboración de evaluación económica ex post y otros insumos necesarios para la elaboración del PCR.

¹ Para mayor detalle sobre la metodología, revisar la propuesta presentada y aprobada por el Development Effectiveness Intelligence Fund (DEIF) ([link](#)).

- 1.11 **Alineación Estratégica.** La operación se vincula con el Documento de Enfoque de la Estrategia BID+ para Impulsar el Crecimiento Regional Sostenible (GN-3241-5), debido a su impacto en los costos del comercio y en la resolución de fallas de coordinación. Asimismo, está alineada con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una mayor escala e impacto (CA-631), ya que se relaciona con dos áreas de enfoque: 5. Infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva y 7. Integración regional.
- 1.12 Está alineada con la Estrategia de País Costa Rica 2024–2027 (GN-3250) con el área prioritaria Entorno habilitante para el sector privado y con el objetivo estratégico 2.1. Facilitar la integración comercial, ya que las mejoras en los pasos fronterizos constituyen medidas de facilitación comercial.
- 1.13 Además, está alineada con la Estrategia América en el Centro Programa de Desarrollo para Centroamérica, Panamá y República Dominicana 2024-2030 (GN-3233), específicamente con el Pilar 1 de la estrategia: Productividad e Integración Económica, cuyas actividades incluyen la facilitación del comercio transfronterizo, la promoción de inversiones y el acceso a mercados. Fragmento del documento que describe las actividades de este pilar: “En particular, la reducción de la duración y el costo de las operaciones de comercio exterior mediante la modernización de los puestos fronterizos terrestres, marítimos y aéreos de la región; el fortalecimiento de las ventanillas únicas de comercio exterior; y el establecimiento de plataformas regionales para promover la interoperabilidad y mejorar la gestión de riesgos, como la Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDCC) y la Plataforma Informática Comunitaria (PIC) en línea.”
- 1.14 Por último, está alineada con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), Ventanilla 2 – Integración (W2D), ya que se relaciona con los objetivos: (i) apoyar la participación de América Latina y el Caribe (ALC) en las cadenas de valor regionales y globales; y (iv) promover la facilitación del comercio y la inversión y la integración física y la conectividad en ALC.

II. COMPONENTES

- 2.1 **Componente I: Recolección y preparación de datos (US\$50.000).** Este componente incluye todas las actividades vinculadas con la obtención y el procesamiento de los datos necesarios para llevar a cabo la evaluación de impacto. En particular, contempla: (i) el financiamiento de un viaje a Costa Rica² para facilitar la recolección de información; (ii) la adquisición de una base de datos³ con indicadores de comercio que complementen los datos proporcionados por el país; y (iii) la contratación de profesionales especializados para la preparación y consolidación de la base de datos final. El resultado esperado es contar con una base de datos completa y lista para su análisis.

² El viaje está previsto para miembro de equipo del área de conocimiento de PTI (consultor), quien se encargará de brindar apoyo para la realización del estudio.

³ Se trata de una base de datos de inversiones en formato CSV o un formato similar. Esta base de datos será almacenada y gestionada en los equipos del BID, y no requerirá mantenimiento posterior.

- 2.2 **Componente II: Análisis de los datos y elaboración del estudio (US\$45.000).** Este componente financiará las actividades y los recursos humanos necesarios para analizar los datos y estimar los impactos del programa de mejoras en el paso fronterizo. A tal fin, se prevé la contratación de profesionales especializados para elaborar el informe. El resultado esperado es la entrega de un informe de resultados con la evaluación de los impactos del programa.
- 2.3 **Componente III: Workshop (US\$5.000).** Este componente financiará la organización de un evento de modalidad híbrida en Costa Rica a cargo de la división PTI/TIN para mostrar resultados provisionales del informe de evaluación de impacto que permitan intercambiar conocimiento y fortalecer el estudio. Se espera la participación de académicos y funcionarios del Gobierno de Costa Rica (25 personas aproximadamente). El resultado esperado es la realización del workshop.
- 2.4 **Resultados Esperados.** El resultado esperado es el informe de evaluación de impacto desarrollado que proporcione insumos valiosos para el país y sirva de base para considerar en futuras mejoras en otros pasos fronterizos.
- 2.5 **Beneficiarios.** El beneficiario directo de esta CT es el COMEX, en su calidad de Organismo Ejecutor del Programa de Integración Fronteriza, de conformidad con lo dispuesto en el Contrato de Préstamo N.º 3488/OC-CR. En este rol, COMEX es el principal receptor de los insumos técnicos y estratégicos que se generen en el marco de la CT, los cuales serán fundamentales para apoyar la evaluación efectiva del Programa. Además, como ente rector responsable de definir, diseñar e implementar las políticas públicas en materia de comercio exterior e inversión extranjera en Costa Rica, COMEX podrá utilizar la información derivada de la evaluación de impacto como un insumo clave para fortalecer la planificación estratégica nacional en dichas áreas. Los resultados del estudio contribuirán a orientar futuras intervenciones en infraestructura fronteriza, facilitación del comercio e integración económica regional, en consonancia con los objetivos de competitividad del país. Los beneficiarios indirectos son los demás países de la región, dado que el conocimiento generado a partir del caso de Costa Rica constituye una referencia valiosa para los hacedores de política en otros contextos, particularmente, donde se ha ejecutado este tipo de intervención con el apoyo del Banco (por ejemplo, Panamá y Nicaragua) y en aquellos donde potencialmente se estarán ejecutando intervenciones similares. También, las empresas que utilizan el paso fronterizo se benefician de cualquier mejora en la política derivada de las conclusiones del estudio, ya que los resultados dan una perspectiva para análisis de movilidad y logística regional.

III. PRESUPUESTO

- 3.1 **Presupuesto.** El costo total del proyecto es US\$200.505. El Banco financiará el total de los costos relacionados con la elaboración de la evaluación de impacto y del workshop a través del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), Ventanilla 2 – Integración (W2D). Los recursos

de contrapartida local considerados refieren a gastos administrativos y de dedicación del personal de la institución que será contraparte directa del proyecto (COMEX) que están asociados al tiempo que dedicarán para contribuir al acompañamiento de esta CT.

Presupuesto en US\$			
Componentes	BID/W2D	Contrapartida Local	Total
Componente I: Recolección y preparación de datos.	50.000	0.00	50.000
Componente II: Análisis de los datos y elaboración del estudio.	45.000	0.00	45.000
Componente III: Workshop.	5.000	0.00	5.000
Contrapartida Local en especie. ⁴		100.505	100.505
Total	100.000	100.505	200.505

IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 La ejecución de las actividades de esta CT estará a cargo del BID, a través de la División de Comercio e Inversión (PTI/TIN) del Sector de Productividad, Comercio e Innovación (PTI/PTI). En el marco de la Política del Banco para Cooperaciones Técnicas (GN-2470-2), y de las correspondientes Directrices Operativas (OP-619-4). Este acuerdo fue a expresa solicitud del Gobierno de la República de Costa Rica como da cuenta la carta de no objeción que se adjunta en el Anexo I. Asimismo, la razón de la ejecución del banco se debe que el producto de conocimiento está directamente asociado a las operaciones del Banco, lo que requiere la participación activa del responsable de conocimiento y de los puntos focales de efectividad para asegurar la pertinencia, calidad y aplicabilidad de los resultados.
- 4.2 **Criterios de Elegibilidad para Seleccionar a los Beneficiarios.** La razón para seleccionar este préstamo como objeto de evaluación de impacto radica, como se

⁴ Está asociado a gastos administrativos y de personal de COMEX, institución que es contraparte directa del proyecto, que deberán realizar para cumplir con lo necesario para la elaboración evaluación de impacto. Esto es, tiempo del personal para la sistematización y envío de información, disponibilidad para responder consultas que surjan del análisis y para asistir al Workshop. La monetización total de este tiempo dedicado al proyecto fue realizada por COMEX considerando los salarios y horas dedicadas a esta CT de los funcionarios del gobierno que darán acompañamiento. La entidad beneficiaria realizará el aporte local comprometido y lo notificará de forma semestral al Banco de acuerdo con planillas estandarizadas para estos fines. Cada confirmación de aporte deberá contener la documentación necesaria y suficiente para que el BID pueda confirmar dicho aporte. Se considera documentación necesaria y suficiente: comprobantes de pagos, liquidaciones de sueldos, informes, certificados de destinación horas hombre al proyecto y comprobantes de depósitos de los pagos realizados. Las planillas para realizar las rendiciones deberán recoger toda la información de los documentos de soporte mencionados señalando con claridad cómo se imputa cada actividad y componente del proyecto a cada gasto.

mencionó anteriormente, en la necesidad de cubrir una brecha existente en la literatura.

- 4.3 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta CT han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices.
- 4.4 **Periodo de Ejecución y Desembolso.** El periodo de ejecución y desembolso calculado para el proyecto es de 24 meses.
- 4.5 **Monitoreo, Presentación de Informes y Supervisión.** El Banco, como agencia ejecutora, presentará informes de avance anuales en el sistema correspondiente, así como un informe final del proyecto, que incluirán, entre otros aspectos, una descripción de los progresos alcanzados, los resultados obtenidos, estado de ejecución de las actividades previstas, dificultades encontradas y sugerencias de ajustes para el periodo de ejecución remanente.

V. RIESGOS POTENCIALES

- 5.1 No se prevén riesgos significativos en la ejecución de esta CT, dado que involucra consultorías, estudios y gastos administrativos. El principal riesgo identificado es la falta de acceso a todos los datos necesarios para la elaboración del estudio de impacto. De presentarse esta situación, se prevé generar acciones para concientizar a los funcionarios del gobierno sobre la importancia del estudio y la relevancia de obtener los datos solicitados.
- 5.2 **Propiedad Intelectual.** Todos los productos de conocimiento generados a partir de esta CT (incluyendo cualquier plataforma, herramienta o material desarrollado) serán propiedad intelectual del BID y podrán ponerse a disposición del público bajo una licencia Creative Commons. El BID mantendrá la titularidad de todos los productos para garantizar la coherencia y la alineación con nuestros objetivos de financiamiento. Sin embargo, a solicitud de un beneficiario, conforme a las disposiciones del AM-331, la propiedad intelectual de dichos productos también podrá ser licenciada a uno o más beneficiarios mediante compromisos contractuales específicos que serán preparados con el asesoramiento del Departamento Legal.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 No se identificaron excepciones a las políticas del Banco.

VII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 Esta CT no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos; por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (ESPF, por sus siglas en inglés) del Banco.
-

ANEXOS REQUERIDOS:

- Anexo I: Solicitud del Cliente
- Anexo II: Matriz de Resultados
- Anexo III: Términos de Referencia
- Anexo IV: Plan de Adquisiciones