

COSTA RICA

APOYO OPERATIVO AL CIERRE DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

(CR-T1310)

DOCUMENTO DEL PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Mendez Mejia, Erick Daniel (PTI/TIN); Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto: Corcuera-santamaria, Sandra (PTI/TIN); Abogado: Landazuri-levey, Maria C. (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Borbon Munoz, Alvaro (CID/CCR); Bustos Brenes, Juan (PTI/TIN); Dorantes Gomez, Angela Carmelia (PTI/TIN); Hidrovo, Marcela Vanessa (VPC/FMP); Pazos Viladegut, Jose Efrain (PTI/TIN); Rodriguez Perez, Ariel Enrique (VPC/FMP); Torrentes Garcia Ana Laura (CID/CCR);

COSTA RICA
APOYO OPERATIVO AL CIERRE DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA
CR-T1310

RESUMEN DEL PROYECTO

Tipo de Operación:	Cooperación Técnica
Sector:	COMERCIO
Subsector:	FACILITACIÓN DEL COMERCIO, LOGÍSTICA DEL COMERCIO Y ADUANAS
Taxonomía de la CT:	Apoyo Operativo
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	CR-L1066
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

Apoyar el proceso de cierre técnico y operativo del préstamo N.º 3488/OC-CR, en cumplimiento de las cláusulas contractuales, las políticas aplicables y los requerimientos de evaluación establecidos para dicho empréstito.

INFORMACIÓN FINANCIERA

Tipo de Financiamiento	Fondo	Monto en US\$
TCN - No Reembolsable	P3B - OC SDP Pilar 3 - Desarrollo Productivo e Innovación a través del Sector Privado	175.000
Financiamiento Total		175.000
Financiamiento de Contrapartida		0
Presupuesto Total del Proyecto		175.000
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.** El cierre técnico y operativo de un programa de inversión de la envergadura del Programa de Integración Fronteriza (PIF) representa una fase compleja que, aunque menos visible que la propia ejecución del préstamo, es determinante para asegurar la consolidación de resultados, la rendición de cuentas y la sostenibilidad de las inversiones. En esta etapa, se presentan desafíos específicos que requieren atención especializada, tales como la documentación de resultados conforme a los marcos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la definición de mecanismos operativos e institucionales que garanticen la continuidad de los procesos implementados.
- 1.2 Entre los principales desafíos identificados se destaca la limitada disponibilidad de recursos, tanto humanos como financieros, por parte del Organismo Ejecutor (OE) del préstamo [3488/OC-CR](#) para atender adecuadamente las exigencias del período de cierre¹. Esta etapa requiere una alta rigurosidad técnica y administrativa, conforme a los estándares y requisitos establecidos por el Banco. En este contexto, el OE mantiene aún diversas actividades y responsabilidades pendientes que deben ser atendidas para asegurar un cierre adecuado de la operación, cuyos resultados van más allá del período de cierre, entre las que se incluyen: (i) el acompañamiento técnico y operativo en la ejecución de las evaluaciones finales del préstamo, incluida la evaluación económica, particularmente en la provisión de información, insumos y el procesamiento de datos conforme a los requerimientos del Banco; (ii) la supervisión y gestión contractual especializada durante el período de garantías de las obras; (iii) la transferencia de conocimiento desde la Unidad Coordinadora (UC) hacia un modelo de sostenibilidad en COMEX en proceso de consolidación; (iv) la elaboración de informes conforme a los requerimientos del Banco, incluyendo información requerida para el Informe de Terminación del Proyecto (ITP) o *Project Completion Report (PCR)* por sus siglas en inglés; y (v) la medición y procesamiento de información asociada a los indicadores del programa, entre otras actividades necesarias para esta etapa final.
- 1.3 Cabe destacar que, si bien el Contrato de Préstamo contempla recursos en el rubro de gestión y administración del programa, el programa enfrentó limitaciones presupuestarias que llevaron a priorizar la reasignación de recursos hacia componentes críticos para el logro de sus objetivos. Esta situación restringió el alcance de algunas actividades propias del cierre. En este contexto, durante la Revisión General de Cartera de 2025 se acordó el apoyo mediante recursos de Cooperación Técnica (CT) No Reembolsable para atender estas brechas, los cuales tienen un carácter complementario y no implican duplicidad de financiamiento, sino que permiten cubrir actividades previamente identificadas que no pudieron ser atendidas con los recursos del préstamo. Asimismo, este apoyo responde a que el OE no dispone actualmente de los recursos necesarios para asumir dichas actividades de manera autónoma.

¹ La fecha de cierre fue ampliamente analizada entre el Gobierno y el BID en revisiones de cartera durante 2025, finalmente se decidió hacerlo en diciembre 2025, y como acuerdo el Banco tomó el compromiso de apoyar con cooperación técnica aspectos solicitados por el Gobierno.

- 1.4 Ante este escenario, la CT propuesta se plantea como una solución adecuada para responder a estos desafíos de cierre, brindando apoyo técnico específico para completar las tareas requeridas por el BID y asegurar que los avances logrados por el programa se sostengan en el mediano y largo plazo. Esta intervención permitirá no solo cumplir en tiempo y forma con los requerimientos de cierre, sino también generar insumos de calidad que contribuyan a la escalabilidad del modelo implementado, promoviendo su replicabilidad en otros contextos nacionales y regionales.
- 1.5 **Solicitud.** En seguimiento al diagnóstico presentado, y en respuesta a los desafíos técnicos y operativos identificados para el cierre del préstamo [3488/OC-CR](#), el Gobierno de Costa Rica, a través del Ministerio de Hacienda, ha solicitado formalmente el apoyo del BID mediante la presente CT (Ver anexo I). Asimismo, esta solicitud fue acordada durante la Revisión General de Cartera realizada en mayo de 2025 entre el BID, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y el Ministerio de Hacienda, como parte del acompañamiento requerido por el país para concluir de manera satisfactoria la ejecución del programa.
- 1.6 **Objetivo.** El objetivo de esta CT es apoyar el proceso de cierre técnico y operativo del préstamo [3488/OC-CR](#), en cumplimiento de las cláusulas contractuales, las políticas aplicables y los requerimientos de evaluación establecidos para dicho empréstito, así como brindar acompañamiento técnico en actividades complementarias que trascienden el período formal de cierre. En particular, este apoyo abarca acciones orientadas desde la adecuada finalización de las evaluaciones, hasta el apoyo al fortalecimiento del modelo de sostenibilidad adoptado por el OE y a la consolidación de los resultados alcanzados por el programa. De esta manera, se contribuirá no solo al cumplimiento oportuno de los requerimientos de cierre, sino también a la sostenibilidad de las inversiones y a la generación de conocimiento a partir de los resultados y experiencias.
- 1.7 **Descripción del Préstamo asociado.** El PIF corresponde al préstamo [3488/OC-CR](#) entre el Estado costarricense y el BID, el cual tiene como objetivo modernizar la infraestructura, los sistemas y la gestión en los principales pasos fronterizos con Nicaragua y Panamá, con el fin de facilitar el comercio, reducir costos logísticos y mejorar la seguridad y eficiencia del tránsito internacional de mercancías y personas, basado en el Modelo de Gestión Coordinada de Fronteras. Este programa de obras múltiples es ejecutado por el COMEX y financiado con recursos de capital ordinario del BID por un monto de US\$100 millones. Este programa fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco el 17 de junio de 2015. El Contrato de Préstamo 3488/OC-CR, correspondiente a este programa se suscribió el 15 de diciembre de 2015 y entró en vigencia el 31 de mayo de 2017. El plazo de desembolso venció en diciembre de 2025.
- 1.8 El Programa ha concluido alcanzando hitos relevantes, entre los que destacan la culminación del nuevo Centro de Control Integrado de Paso Canoas (colindante con Panamá) en 2024 y del Centro de Control Fronterizo de Peñas Blancas (colindante con Nicaragua) en 2025, los cuales incluyen infraestructura renovada, equipamiento moderno y procesos operativos optimizados. Como parte del alcance de PIF, también se concretaron mejoras en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y la Ventanilla Única de Inversión (VUI), fortaleciendo

la eficiencia institucional. Además, se desarrollaron sistemas informáticos para la gestión de los puestos de frontera (Sistema de Control de Gestión – SISCOG) y la gestión de riesgos en frontera. Estos esfuerzos se sustentan con una reingeniería de procesos orientada a lograr mayor coordinación interinstitucional y simplificación de trámites, consolidando una gestión fronteriza más moderna, ágil y eficiente acorde con las mejores prácticas.

- 1.9 En este contexto, la CT propuesta tiene como finalidad apoyar la ejecución de las actividades previstas para el cierre operativo del préstamo, en cumplimiento con los acuerdos contractuales y las políticas del Banco, asegurando así un cierre adecuado, ordenado y que cumpla en tiempo y forma con los requerimientos establecidos.
- 1.10 **Complementariedad.** La presente CT complementa de manera directa y estratégica otras intervenciones del BID en el sector de facilitación del comercio y gestión fronteriza, tanto a nivel nacional como regional. Se enmarca en el portafolio de proyectos que promueven la implementación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera (GCF), una iniciativa pionera en América Latina y el Caribe impulsada por el BID, que incorpora las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como buenas prácticas en la optimización de procesos de comercio exterior.
- 1.11 Además, esta cooperación se alinea con la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad (ECFCC), y con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública de Costa Rica, el cual prioriza dos ejes fundamentales: (i) el fortalecimiento de la infraestructura y el equipamiento en los pasos fronterizos; y (ii) la modernización institucional a través de interoperabilidad tecnológica, simplificación de trámites y fortalecimiento de capacidades.
- 1.12 Desde una perspectiva regional, esta intervención también guarda estrecha relación con programas similares financiados por el BID en Nicaragua (préstamo [3484/BL-NI](#)) y Panamá (préstamo [4517/OC-PN](#)), con los que se busca una modernización coordinada de los principales pasos fronterizos del corredor Pacífico del Istmo Centroamericano. En particular, se prevé avanzar hacia procesos de integración binacional, que permitan mejorar la eficiencia operativa, reducir costos logísticos y aumentar la competitividad comercial de la región.
- 1.13 **Alineación Estratégica.** Dada la naturaleza de esta CT como apoyo al PIF, es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631), con el objetivo de impulsar un crecimiento regional sostenible, debido a que apoya al proyecto [3488/OC-CR](#) que permite mejorar la competitividad de Costa Rica a través de la modernización de puestos de frontera. Asimismo, se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva; y (ii) integración regional. Adicionalmente, la CT es consistente con el Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-11) pues apoya los esfuerzos para racionalizar y armonizar las regulaciones y los procedimientos aduaneros, y mejorar la infraestructura física y la logística para reducir los costos del comercio y aumentar la participación en las cadenas de suministro globales.

- 1.14 Por su parte, esta iniciativa se encuentra también alineada con la Estrategia del Grupo BID con Costa Rica 2024-2027 (GN-3250), ya que se alinea con las áreas prioritarias de: (i) infraestructura resiliente y acción climática específicamente con el objetivo de mejorar la calidad y la resiliencia de la infraestructura de transporte, debido a que apoya la modernización de la infraestructura física y de gestión de los pasos fronterizos; y (ii) con el área de entorno habilitante para el sector privado con el objetivo de facilitar la integración comercial ya que promueve el fortalecimiento institucional y la integración comercial. Al mismo tiempo, esta CT está alineada con la Programa para el Desarrollo Estratégico del Capital Ordinario (OC SDP) (GN-2819-25) - Pilar 3 - Desarrollo Productivo e Innovación a través del Sector Privado (P3B) al contribuir a la consolidación de un entorno más eficiente y competitivo para las actividades productivas y comerciales. A través del cierre adecuado PIF, la CT asegura la sostenibilidad de inversiones orientadas a la modernización de los pasos fronterizos, la optimización de procesos y la implementación de sistemas tecnológicos que facilitan el comercio y reducen costos logísticos para las empresas.
- 1.15 Finalmente, la CT está alineada con el Programa de desarrollo regional América en el Centro (GN-3233), una iniciativa del BID iniciativa busca desbloquear el potencial de la región, promover el desarrollo sostenible y fomentar la resiliencia. El PIF apunta directamente al pilar de “productividad e integración económica” que busca el fortalecimiento de la infraestructura regional sostenible incluye la modernización de los corredores logísticos regionales y la mejora de la conectividad energética, lo cual facilita la integración regional y respalda la participación en cadenas de valor globales.

II. COMPONENTES

- 2.1 **Componente I. Evaluación, análisis y sistematización de resultados post intervenciones realizadas en el PIF.** El objetivo de este componente está orientado a obtener, analizar y sistematizar los resultados obtenidos posterior a las intervenciones realizadas en el marco del PIF. Para ello, se ejecutarán las siguientes actividades: (i) contratación de servicios de consultoría para el levantamiento de tiempos de cruce (carga y pasajeros) y medición de percepción de usuarios en Peñas Blancas; (ii) contratación de servicios de consultoría para realizar la evaluación costo-beneficio del Programa; (iii) contratación de servicios de consultoría para la sistematización y generación de informes basados en los resultados de la operación, incluyendo apoyo en la formulación del Informe de Terminación del Proyecto (ITP) o *Project Completion Report (PCR)* por sus siglas en inglés; y (iv) contratación de servicios de logística para actividades de visibilidad sobre los resultados alcanzados del Programa. En síntesis, el presente componente tiene como resultado el reporte de resultados de las métricas e indicadores mediante los cuales se determina el cumplimiento del programa.
- 2.2 **Componente II. Apoyo en la transferencia de activos y de conocimiento para la sostenibilidad de las inversiones.** El objetivo de este componente es acompañar el proceso de transferencia ordenada de los activos, capacidades y responsabilidades del programa desde el equipo de la UC hacia el equipo

permanente del COMEX, garantizando la continuidad operativa y la sostenibilidad de las inversiones realizadas. Para esta finalidad se tienen previstas las actividades: (i) contratación de servicios de consultoría para apoyar la gestión de proyectos para el cierre de la operación; (ii) contratación de servicios de consultoría para apoyar la gestión documental; y (iii) contratación de servicios de consultoría para asesorar técnicamente al OE, en materia de infraestructura, durante período de garantía por defectos de las obras.

- 2.3 **Resultados Esperados.** El resultado de desarrollo clave que se busca alcanzar con esta CT es alcanzar el cumplimiento de los requerimientos del cierre del préstamo [3488/OC-CR](#) conforme a los estándares del BID y lograr la sistematización de los logros y lecciones aprendidas del programa. Esto implica el cumplimiento riguroso de todas las cláusulas contractuales, políticas operativas y requerimientos de evaluación asociados a la operación. Para ello, se desarrollarán productos esenciales como los informes de cierre técnico y financiero, la medición y verificación de indicadores de desempeño, y la evaluación de los resultados alcanzados tanto en términos operativos como institucionales.
- 2.4 Este proceso de cierre no solo tiene un valor administrativo, sino que constituye una fase estratégica para consolidar los logros del programa en términos de facilitación del comercio y la modernización de la gestión fronteriza, y sentar las bases para futuras intervenciones. Asimismo, un cierre técnicamente sólido garantiza la rendición de cuentas ante los diferentes organismos de control nacionales y la sociedad, reforzando la transparencia en el uso de los recursos y garantizando la sostenibilidad de las inversiones.
- 2.5 Finalmente, la presente CT permitirá generar insumos de valor para orientar nuevas inversiones de esta naturaleza en la región.
- 2.6 **Beneficiarios.** La principal entidad beneficiaria de esta CT será el COMEX, OE del PIF. Específicamente, la CT beneficiará directamente a los responsables de la formulación e implementación de políticas públicas en materia de facilitación del comercio y gestión fronteriza. A través de la generación de insumos analíticos, evidencia y lecciones aprendidas, estos actores dispondrán de información estratégica para fortalecer la toma de decisiones y orientar futuras intervenciones. Asimismo, la CT contribuirá al fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad de las inversiones realizadas. Esto incluye la transferencia de conocimiento, herramientas de gestión y mecanismos operativos que permitan dar continuidad a los resultados del programa y asegurar el adecuado funcionamiento de las obras en el tiempo. Finalmente, dado que esta CT es de apoyo al PIF, integralmente todos los esfuerzos apuntan a beneficiar a los usuarios de los servicios fronterizos al contribuir a la consolidación de mejoras en eficiencia, eficacia y calidad de los servicios.

III. PRESUPUESTO

- 3.1 El presupuesto total de la CT es de US\$175.000, provenientes del Programa para el Desarrollo Estratégico del Capital Ordinario (OC SDP) (GN-2819-25) - Pilar 3 - Desarrollo Productivo e Innovación a través del Sector Privado (P3B).

Presupuesto en US\$		
Componentes	BID OC SDP - P3B	Total
Componente 1. Evaluación, análisis y sistematización de resultados post intervenciones realizadas en el PIF	110.000	110.000
Componente 2: Apoyo en la transferencia de activos y de conocimiento para la sostenibilidad de las inversiones	65.000	65.000
Total	175.000	175.000

IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 El BID será el ejecutor de la CT, a solicitud de los beneficiarios, y de acuerdo con las directrices y requisitos establecidos en la Política de CT (GN-2470-2) y en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de CT y asuntos conexos (OP-619-4), a través de la Unidad de Comercio e Inversión (PTI/TIN) del Sector de Productividad, Comercio e Innovación. La ejecución por parte del Banco se justifica por las siguientes razones: (i) la limitada capacidad operativa e institucional que actualmente presenta el OE, como resultado de la reducción progresiva de la UC en el contexto del cierre del préstamo 3488/OC-CR. Dicha unidad, que anteriormente concentraba las funciones de gestión y supervisión del programa, ha sido desescalada, manteniéndose únicamente roles mínimos indispensables, lo que restringe la disponibilidad de recursos humanos y capacidades necesarias para ejecutar y supervisar adecuadamente las actividades previstas en esta CT; (ii) por la amplia experiencia técnica del banco en la materia, derivada de los esfuerzos en programas de esta naturaleza a nivel regional; y (iii) por la capacidad de ejecución del Banco en el tiempo establecido para generar los entregables en el plazo previsto de manera conforme.
- 4.2 **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.
- 4.3 **Periodo de Ejecución y Desembolso.** El período de desembolsos y ejecución es de 24 meses.
- 4.4 **Gestión Financiera.** La CT será ejecutada por el Banco, por lo que se aplicarán los procedimientos y políticas internas para la gestión financiera de la operación.

- 4.5 **Monitoreo, Presentación de Informes y Supervisión.** La supervisión de esta CT estará a cargo de Erick Méndez Mejía, especialista sectorial de la división de Integración y Comercio (PTI/TIN), quien será responsable de la ejecución técnica y administrativa en coordinación con el Jefe de Equipo del PIF, a fin de generar un enlace local para coordinar aspectos operativos y facilitar la interlocución con el beneficiario.
- 4.6 El monitoreo de los avances se realizará de manera continua a través del Sistema de Seguimiento y Presentación de Informes de CT (TCM, por sus siglas en inglés), el cual permitirá documentar el progreso físico y financiero de la operación, así como generar los reportes requeridos por los donantes. En ese marco, se elaborarán informes de ejecución anuales, los cuales serán presentados conforme a los parámetros y requisitos establecidos para la fuente de financiamiento correspondiente.
- 4.7 Dado que esta CT será ejecutada por el Banco, no se prevén costos de supervisión adicionales con cargo al presupuesto.
- 4.8 La supervisión y el monitoreo también incluirán reuniones periódicas con el COMEX, beneficiario principal de la operación, a fin de revisar avances, resolver cuellos de botella y coordinar la producción de los entregables previstos en el plan de trabajo.
- 4.9 **Evaluación.** Dado que esta CT es ejecutada por el Banco, no se prevén auditorías externas.

V. RIESGOS POTENCIALES

- 5.1 El Banco ha identificado los siguientes riesgos:
- 5.2 La desvinculación del personal clave del programa podría dificultar la continuidad en la ejecución de las actividades de cierre de la operación, ocasionando afectaciones de tiempo o forma en los insumos a preparar. Para mitigar este riesgo, el equipo del Banco ha iniciado a identificar con el OE los perfiles estratégicos que deben mantenerse durante el período de cierre.
- 5.3 El cambio de gobierno previsto para el año 2026 podría generar modificaciones en los equipos técnicos y/o en las prioridades institucionales, lo que podría afectar la priorización y el cumplimiento oportuno de las condiciones establecidas para el cierre del préstamo. Como medida de mitigación, se ha venido trabajando en la construcción de una hoja de ruta consensuada con los mandos medios, con el objetivo de garantizar la continuidad en la ejecución de los compromisos pendientes. Esta herramienta servirá también como un instrumento de referencia para alinear a las nuevas autoridades y equipos que se incorporen, asegurando claridad y coherencia en el proceso de cierre, independientemente del contexto político.
- 5.4 **Propiedad Intelectual.** Todos los productos, conocimientos, informes, herramientas, datos o cualquier otro tipo de información generada como resultado de la presente CT serán de propiedad exclusiva del BID. Cualquier uso,

reproducción, distribución, publicación o adaptación total o parcial de dicha información por parte de terceros, incluidos los beneficiarios o contrapartes nacionales, requerirá autorización previa y expresa por parte del Banco. Esta disposición se establece con el fin de resguardar los derechos de propiedad intelectual del BID y garantizar el uso adecuado de los insumos generados en el marco de esta operación.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 No se prevé ninguna excepción 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