

DOMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la estrategia del fortalecimiento del transporte público masivo de personas modalidad autobús.
▪ Número de CT:	CR-T1224
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Bayona Pulido, Mauricio (INE/TSP) Líder del Equipo; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Cabrera Botero, Maria Margarita (CSD/CCS); Fallas Barquero, Sofia (INE/TSP); Taveras Marte, Alba (INE/TSP)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	CR-T1215, CR-L1032, CR-L1065.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	10 Abr 2020.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes NDC Acelera(ACL); Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INF)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	NDC Pipeline Accelerator Multidonor Trust Fund (ACL): US\$200,000.00 OC Strategic Development Program for Infrastructure (INF): US\$250,000.00 Total: US\$450,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de julio 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CCR-Representación Costa Rica
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Productividad e innovación; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género

II. Descripción del Préstamo

- 2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) apoyará la ejecución de la operación de préstamo CR-L1139 (4864/OC-CR), Programa de Infraestructura Vial y Promoción de Asociaciones Público-Privadas (PIVAPP), la cual se encuentra en etapa de ratificación por el congreso de Costa Rica. Esta es la primera Operación de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) CR-O0005, Programa de Infraestructura Vial y Movilidad Urbana (PIVMU).
- 2.2 La Gran Área Metropolitana (GAM) genera cerca del 60% del empleo del país y solo los cantones de San José, Alajuela, Heredia y Cartago, conectados por las Rutas 1 y 2, generan uno de cada dos empleos en la GAM, motivando el desplazamiento diario de cerca de un millón y medio de personas. Adicionalmente cerca de 37 mil personas se desplazan a la GAM por trabajo de los cantones periféricos y alrededor de 12.500 de las otras regiones del país. Esta concentración de empleo genera aumentos en los tiempos de viaje y problemas de movilidad debido

a que, en el GAM, un 50% de los trabajadores están empleados en un cantón diferente al que habitan, mientras que fuera de la GAM esta cifra disminuye un 18%¹. Por otra parte, el transporte público sigue siendo uno de los modos más utilizados en la GAM, con el 27% de la demanda de viajes².

- 2.3 Costa Rica está implementando el Plan de Descarbonización³, congruente con el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París. Los tres primeros ejes del Plan se refieren al transporte y movilidad sostenible; el Eje 1 pretende el desarrollo de un sistema de movilidad basado en transporte público seguro, eficiente y renovable, y en esquemas de movilidad activa y compartida, y tiene entre otras metas, para el 2035 que el 70% de los buses y taxis serán cero emisiones, y un incremento de al menos un 10% de los desplazamientos en modos no motorizados dentro de las principales zonas urbanas de la GAM. Por otra parte, el Gobierno de Costa Rica (GdCR) promueve⁴ el desarrollo urbano bajo un enfoque de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT)⁵, que consiste en habilitar las áreas que se encuentran dentro de un radio de 1 km de las áreas de alcance del transporte público.
- 2.4 Esta CT también complementa los esfuerzos de un préstamo basado en políticas (PBL) 2020 y 2021-2022 que consta de dos operaciones de préstamo. El primero, el CR-L1142 (4988/OC-CR), tiene el objetivo de permitir la electrificación de la flota de vehículos a través de mapas de ruta, incentivos no fiscales y regulaciones de estaciones de carga eléctrica. También busca generar insumos para la segunda operación del Programa Hacia una Economía Verde: Apoyo al Plan de descarbonización de Costa Rica en la cual se abordarán aspectos como: tarifas de autobús, planes de operaciones y gestión de baterías en autobuses eléctricos, entre otros.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Antecedentes.** El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), como rector del sector de transporte e infraestructura, presentó la “Política Sectorial de Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas, Modalidad Autobús”, con el propósito de orientar los procesos de planificación estratégica y sus planes de acción de corto, mediano y largo plazo, como estrategia para solucionar los problemas que actualmente aquejan a los usuarios de este servicio público, los operadores del servicio y las propias instituciones involucradas (falta de inversión y apoyo institucional en calidad del servicio, eficiencia, tecnología y accesibilidad para el usuario, lo que implica altos tiempos de viaje e inseguridad). Esta política pública sectorial del transporte público rige desde el 3 de agosto de 2017, cuando fue declarada de interés público con el decreto ejecutivo 40.545-MOPT, lo que permitirá agilizar la vía para las reformas al transporte público.
- 3.2 Dentro del Plan de Gobierno Nacional de la actual administración (2018-2022) se prioriza continuar con los esfuerzos del mejoramiento del transporte público y la mejora de las conexiones interurbanas para la movilización de personas. La modernización del transporte público busca mejorar la planificación urbana del GAM

¹ Informe de Estado de la Nación 2018.

² Los modos no motorizados atienden el 38% y el transporte privado el 35%. PIMUS, 2018.

³ [Plan Nacional de Descarbonización.](#)

⁴ Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030. Eje 2 y Eje 4

⁵ TOD *standard*. Institute for Transportation and Development Policy. Consiste en aplicar ocho principios básicos: caminar, pedalear, conectar, transporte, mezclar (usos del suelo), densificar, compactar y cambiar (reducir el espacio vehicular).

y proveer un servicio de transporte seguro, limpio e incluyente que brinde acceso a toda la población a los principales centros urbanos del país y así facilitar el acceso a la educación, trabajo y esparcimiento.

- 3.3 En Costa Rica, al igual que en el resto de la región, las mujeres se ven desproporcionalmente afectadas por las deficiencias del transporte público y la falta de inversión en el sector⁶. Las mujeres realizan más viajes que los hombres, 1.207 mil viajes (51,4%) y 1.140 mil viajes (48,6%) respectivamente y representan un mayor porcentaje de los usuarios de autobús, 36% contra 27% de hombres⁷.
- 3.4 **Justificación.** En el país, el sector transporte ocupa el segundo lugar en la generación de emisiones de carbono y según el Plan Nacional de Descarbonización (2018- 2050), se espera que para el 2035 el 70% de los buses y taxis sean cero emisiones y se opere al 100% el tren eléctrico para pasajeros. En este sentido, el Gobierno suscribió el 5 de junio del 2018, la “Iniciativa para la Electrificación del Transporte Eléctrico modalidad Bus (IETP-Bus)” por medio de la cual se definen las bases para la inclusión de autobuses 100% eléctricos, adquiridos por los operadores de transporte en el marco del proyecto piloto para la electrificación del transporte público masivo modalidad autobús.
- 3.5 El proyecto piloto de buses eléctricos consiste en la adquisición y puesta en operación de 11 buses eléctricos en 11 rutas diferentes alrededor del país por parte de los operadores de buses privados que tienen concesiones de rutas de autobuses con el Consejo de Transporte Público⁸. El rol del GdCR es apoyar a los operadores generando las condiciones habilitantes a nivel de tramites institucionales y tarifarios y realizar el acompañamiento técnico para el desarrollo de las diferentes etapas del proyecto.
- 3.6 Como parte de las acciones orientadas hacia la modernización del transporte, el 11 de enero del 2018 se suscribió el convenio⁹ para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público (SPETP) entre el MOPT, el Consejo de Transporte Público, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, el Banco Central de Costa Rica y los representantes de la industria del transporte público remunerado de personas modalidad autobús. Este acuerdo interinstitucional tiene como propósito dotar a la industria del transporte público masivo con un único sistema de recaudación tarifaria, moderno, intermodal, seguro, eficiente, inclusivo con un alcance nacional.
- 3.7 Se espera que el primer piloto del sistema inicie en febrero del 2021 en el servicio del tren de pasajeros y en septiembre del 2021 se haga la implementación progresiva en los autobuses, para lo cual el Gobierno requiere el apoyo técnico del Banco para gestionar una preparación y ejecución adecuada para la implementación del proyecto.
- 3.8 Adicionalmente el desarrollo y la implementación del SPETP debe considerar las diferentes necesidades de las mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores

⁶ Existencia de desigualdades entre hombres y mujeres, que crean diferencias en materia de acceso a las oportunidades y beneficios que les permitirían garantizar su bienestar y un desarrollo pleno como seres humanos (Cepal, 2016, p. 19).

⁷ Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible PIMUS. BID 2017.

⁸ [Resumen del proyecto Piloto de Buses Eléctricos.](#)

⁹ El convenio para la implementación del SPETP es vigente hasta que alguna institución suscrita quiera dejar de formar parte del mismos o todas en conjunto acuerdo su disolución.

y otras poblaciones vulnerables o en minoría para el desarrollo e implementación de este, en el transporte público.

- 3.9 Aunque todavía no se han evaluado los efectos del COVID 19 en el país, se estima que la demanda del servicio de autobuses se ha reducido en un 80% y que a la fecha las empresas que brinda el servicio han tenido que realizar más de 1.500 despidos, además de un 60% en proceso de recorte de jornada laboral y aproximadamente el 25% en proceso de suspensión del contrato de trabajo¹⁰. Aunado a estas pérdidas, el aumento de los costos por la limpieza frecuente de los vehículos e instalaciones y cumplimiento de protocolos sanitarios puede suponer una carga financiera adicional para las empresas de transporte público.
- 3.10 Debido a lo anterior, el MOPT se ve ante el reto de gestionar estrategias para la reactivación del transporte público modalidad autobús que permitan una operación sostenida y financieramente viable para los concesionarios en la etapa post emergencia del COVID 19. Adicionalmente el diseño de las estrategias debe garantizar la adaptación de medidas que atiendan los requerimientos de movilidad segura y eficiente para las mujeres y personas con discapacidad.
- 3.11 El MOPT se ve en la necesidad de incrementar sus esfuerzos en la generación de nuevos empleos que promuevan una mayor participación de mujeres y personas con discapacidad en el sector. El mantenimiento vial rutinario por estándares es una de las actividades en las que ya se ha demostrado eficacia para la creación de empleos en zonas y para poblaciones vulnerables, por lo que el Gobierno la considera como una opción importante a desarrollar con apoyo del Banco.
- 3.12 Los resultados obtenidos de esta CT, son necesarios para orientar el desarrollo de los elementos innovadores para la mejora y modernización del transporte público y transformación de la flota de autobuses a energía eléctrica, lo cual se requiere para impulsar la priorización del uso de transporte público y el apoyo a la estrategia de descarbonización del país, objetivos claros de las operaciones de préstamo CR-L1139 (4864/OC-CR) y CR-L1142 (4988/OC-CR).
- 3.13 **Objetivo.** La presente CT tiene como objetivo apoyar al Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), en la preparación e implementación técnica de: (i) la estrategia y plan acción ante el impacto del COVID 19 en el transporte público y obras de infraestructura en busca de la generación de empleo en el sector, (ii) el apoyo técnico para la implementación del proyecto de electrificación del transporte público, modalidad autobús, y (iii) el proyecto de los sistemas de transporte inteligentes para pasajeros, como el sistema de pago electrónico.
- 3.14 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente y está alineada con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Grupo BID 2020-2023 (AB-3190-2) para responder a los desafíos identificados en: (i) área de fortalecimiento del trabajo en los temas transversales de: "promoción de la igualdad, la diversidad y la inclusión de género", con el objetivo de proporcionar infraestructura inclusiva y servicios de infraestructura en áreas urbanas, así como mejorar la capacidad institucional y el estado de derecho, mediante la promoción de ecosistemas adecuados de conocimiento e innovación; y con el tema transversal de la igualdad de género, ya que busca asegurar que los productos desarrollados contemplen los requerimientos de las mujeres y personas con discapacidad en el uso del transporte público, así como el

¹⁰ Datos la Cámara Nacional de Transportes de Costa Rica.

fomento de la participación de estas poblaciones en las estrategias de generación de empleo y (ii) área de promoción de tecnología e innovación, y la acción: “promover aplicaciones de tecnología e innovación de vanguardia en todos los sectores de actividad, cuando corresponda”, particularmente para apoyar tecnologías de transporte innovadoras que permitan a las ciudades mejorar prestación de sus servicios.

- 3.15 La CT también está alineada con la Estrategia de País con Costa Rica, 2019-2022 (GN-2870-1), pues se relaciona con el pilar estratégico (ii) desarrollo de infraestructura de calidad y resiliente, ya que contribuye con la movilidad urbana sostenible, con el objetivo de impulsar la actividad económica y la competitividad, y la mejora de la calidad de vida de los costarricenses.
- 3.16 La CT está alineada con los objetivos del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes NDC Acelera (ACL), en (i) “apoyar a las entidades nacionales y subnacionales para identificar, planificar, diseñar y gestionar inversiones sostenibles”, en el marco del plan de acción para la reactivación del transporte público; y (ii) “acelerar la entrega de proyectos de inversión sostenibles coherentes con el desarrollo globalmente acordado y los objetivos del cambio climático” con el apoyo al proyecto de buses eléctricos. Adicionalmente, la CT está también alineada a los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura (INF), con (i) “promover una mayor inversión en el sector de infraestructura de la región y mejorar el rendimiento, la calidad y la sostenibilidad del servicio de infraestructura”, en el marco del desarrollo de estrategias para la reactivación y la generación de empleo del sector de transporte e infraestructura pública, así como en la implementación de tecnología e innovación en el sector.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Apoyo al desarrollo de la estrategia y plan de acción inclusivo para la reactivación del transporte público masivo de pasajeros y las obras de infraestructura ante la pandemia del COVID 19 (US\$250.000).** Este componente financiará el apoyo técnico de expertos para el desarrollo de acciones concretas que permitan implementar medidas para cuatro áreas primordiales, las cuales consisten en la: (i) respuesta coordinada¹¹; (ii) protección de personal e infraestructura; (iii) protección de las y los pasajeros; y (iv) gestión coordinada de la demanda¹², considerando la afectación generada por los transportes de naturaleza especial y las diferentes alternativas de financiamiento. Adicionalmente se financiará el desarrollo de estrategias para la generación de empleo en el sector, por medio de actividades que permitan adaptarse a los tiempos cambiantes actuales y que sean al mismo tiempo acciones que atiendan requerimientos constantes en el sector con el fin de garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las estrategias desarrolladas.
- 4.2 **Componente 2. Apoyo técnico a la promoción de la electromovilidad¹³ y a la implementación del pago electrónico, en el transporte público de pasajeros (US\$200.000).** Con este componente se pretende financiar el acompañamiento

¹¹ Acciones requeridas para continuar brindando el servicio de transporte público de acuerdo con los requerimientos sanitarios que se establezcan; las cuales deben coordinarse interinstitucionalmente.

¹² Capacidad de gestionar la demanda de forma que el servicio sea justo el necesario y que no haya exceso de oferta o escasez de esta. Adicionalmente esto permite establecer las rutas y horarios según la cantidad de usuarios permitidos por unidad y la demanda existente

¹³ La electromovilidad hace referencia al uso de vehículos eléctricos, siendo entendido como aquellos que hacen uso de combustibles y/o energía alternativa impulsado por uno o más motores eléctricos.

técnico a la ejecución, monitoreo y análisis del proyecto piloto de buses eléctricos de Costa Rica y a la implementación del sistema de pago electrónico para el transporte público a largo plazo, asegurando los medios de pago con tarjeta bancaria EMV sin contacto y *app* móvil con tarjeta bancaria almacenada y con cuenta de transporte recargable. Adicionalmente, se garantizará la consideración de las necesidades de todos los usuarios, principalmente mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores, entre otros.

- 4.3 El costo total de la CT es de US\$450.000, que serán financiados por ACL hasta por US\$200.000 y por INF hasta por US\$250.000, de acuerdo con el detalle que se presenta en el siguiente cuadro. Este presupuesto se pretende ejecutar en un periodo de 36 meses.

Tabla 1 Presupuesto indicativo (en US\$)

Componentes		BID		Financiamiento Total BID
		INF	ACL	
1	Apoyo al desarrollo de la estrategia y plan de acción inclusivo para la reactivación del transporte público de pasajeros y las obras de infraestructura ante la pandemia del COVID 19	110.000	140.000	250.000
2	Apoyo técnico a la promoción de la electromovilidad y a la implementación del pago electrónico, en el transporte público de pasajeros	140.000	60.000	200.000
Total		250.000	200.000	450.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Por solicitud del Gobierno de Costa Rica, el organismo ejecutor de esta CT será el Banco, a través de la División de Transporte (INE/TSP) y será ejecutada, supervisada y monitoreada por la Representación en Costa Rica con apoyo del personal en otras oficinas de país, y en coordinación con el equipo de la operación CR-L1142 (4988/OC-CR) en las áreas donde corresponda. Para eso se cumplen los requisitos de la Política de Cooperación Técnica del Banco (GN-2470-2) en su sección 4.5: (i) el país beneficiario esté de acuerdo; y (ii) las actividades propuestas son congruentes con la estrategia y programa de país del Banco.
- 5.2 Este esquema se justifica por el nivel de coordinación y de conocimiento del tema que requiere la CT, en donde el Banco es visto como un socio estratégico. La División de Transporte será la encargada de la preparación y la publicación de solicitudes de expresiones de interés, la elaboración de listas cortas, la preparación y distribución de solicitudes de propuestas, la evaluación y selección de los consultores conforme a los criterios establecidos en las solicitudes de propuestas, y la negociación de los contratos respectivos.
- 5.3 Las actividades se ejecutarán en coordinación con el MOPT, organismo beneficiario, quien apoyará en los procesos de definición de términos de referencia y alcance de los servicios, revisión de informes y otras actividades de seguimiento y evaluación.
- 5.4 Dentro del MOPT, la contraparte técnica estará conformada tanto por el Viceministerio de Transportes y la Secretaria de Planificación Sectorial en la etapa de preparación y en la etapa de ejecución del proyecto.

- 5.5 El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.
- 5.6 Ha sido acordado con el Ministerio de Hacienda que el Banco ejecute la CT, fundamentalmente por limitaciones de carácter administrativo respecto a la plena aplicación de las políticas de adquisiciones del Banco.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 En el desarrollo de las actividades del Componente 1 se puede presentar el riesgo de la no adopción por parte del Gobierno de la estrategia o de algunas de las medidas o acciones propuestas en ella para la reactivación del transporte público, debido a desacuerdos políticos o cambios fuertes en la situación generada por la pandemia. Para mitigar este riesgo, se buscará desarrollar las actividades de forma que puedan ajustarse o mejorarse fácilmente por las autoridades para poder atender las necesidades en constante cambio debido a la incertidumbre actual. Además, cada propuesta será debidamente construida y validada por el ente rector para garantizar respaldo político y técnico.
- 6.2 En el Componente 2, se identifica el riesgo de la falta de capacidad financiera por parte de los operadores de transporte público para invertir en el cambio de flota a buses eléctricos, para mitigar este riesgo se intensificará el trabajo en la definición de alternativas de financiamiento que sean aptas para la realidad de las empresas.
- 6.3 Adicionalmente, se presenta el riesgo de la dificultad para implementar el sistema de pago electrónico en los autobuses por diferencias entre operadores y el ente rector o por falta de capacidad de los operadores para adquirir los equipos. Para mitigar este riesgo se está trabajando en un diseño del sistema abierto que sea homologable con muchos equipos de forma que los operadores tengan varias opciones en el mercado que les permita adaptarse mejor a sus condiciones, adicionalmente se desarrollaran sesiones de trabajo con los operadores para considerar sus inquietudes en el desarrollo del sistema.
- 6.4 Se identifica el riesgo de falta de respaldo político al presentarse el cambio de gobierno en el año 2022, por lo que se buscarán acuerdos con las contrapartes que permitan la continuidad de las actividades previstas.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 De acuerdo con la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), y por tratarse de una CT relacionada con un proyecto que ha sido clasificado como categoría "B", esta CT también se ha clasificado como categoría "B". Ver [Formulario de Análisis de Salvaguardias](#) y [Filtro de Políticas de Salvaguardias](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_55615.pdf](#)

[Matriz de Resultados_34650.pdf](#)

[Términos de Referencia_94819.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_65127.pdf](#)