

CONTRATO DE PRESTAMO Nº 3071/OC-CR y 3072/CH-CR

PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE (PIT)

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA–UEP

LECCIONES APRENDIDAS – PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE

JUNIO 2019

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	OBJETIVOS DEL PROGRAMA 3071/OC-CR Y 3072/CH-CR:	1
1.1.1	<i>Objetivo general:</i>	1
1.1.2	<i>Objetivos específicos:</i>	1
1.2	COMPONENTES DEL PROGRAMA 3071/OC-CR Y 3072/CH-CR:	1
1.2.1	<i>Componente 1: Obras viales</i>	2
1.2.2	<i>Componente 2: Obras marítimas portuarias</i>	2
1.2.3	<i>Componente 3: Administración, auditoría y evaluación</i>	2
2	LECCIONES APRENDIDAS RECOPIADAS DE PROGRAMA 2007/OC-CR.....	4
3	PROGRAMA 3071/OC-CR Y 3072/CH-CR.....	5
3.1	AVANCE DE LA EJECUCIÓN	5
3.1.1	<i>Ejecución Física</i>	5
3.1.2	<i>Ejecución Financiera</i>	6
3.2	PRINCIPALES PROBLEMAS IDENTIFICADOS DE LA EJECUCIÓN ACTUAL	7
3.2.1	<i>Operativos</i>	7
3.2.2	<i>Adquisiciones</i>	7
3.2.3	<i>Financieros</i>	7
3.2.4	<i>Ambientales</i>	8
3.2.5	<i>Expropiaciones</i>	8
3.3	LECCIONES APRENDIDAS	10
3.3.1	<i>Operativos</i>	10
3.3.2	<i>Adquisiciones</i>	10
3.3.3	<i>Financieros</i>	10
3.3.4	<i>Ambientales</i>	11
3.3.5	<i>Expropiaciones</i>	11

1 INTRODUCCIÓN

El 3 de abril del 2014 se celebran dos Contratos entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para cooperar en la ejecución de un Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), en adelante denominado el “Programa”.

Ambos contratos suman cuatrocientos cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 450,000,000.00) y fue aprobado mediante la Ley No. 9283 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 219 del 13 de noviembre del 2014.

Individualmente, el contrato No. 3071/OC-CR es por un monto de cuatrocientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 400.000.000,00) y el contrato No. 3072/CH-CR por un monto de cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 50.000.000,00) que son con cargo a los recursos del Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe, administrado por el BID.

Según el Anexo Único de los contratos firmados los objetivos, tanto general como específicos, son los siguientes:

1.1 Objetivos del Programa 3071/OC-CR y 3072/CH-CR:

1.1.1 Objetivo general:

Contribuir al desarrollo del sector transporte a través de la mejora de la infraestructura vial y portuaria, lo que beneficiará las condiciones de movilidad de las personas y bienes, facilitando el flujo de comercio y la integración económica regional de Costa Rica.

1.1.2 Objetivos específicos:

Para cumplir el objetivo general se definen los siguientes objetivos específicos:

- Disminuir los costos de operación vehicular
- Reducir los tiempos de viaje de personas y de bienes
- Incrementar la seguridad vial y portuaria

1.2 Componentes del Programa 3071/OC-CR y 3072/CH-CR:

Se han establecido tres componentes de interés en la ejecución del Programa, a saber:

1.2.1 Componente 1: Obras viales

En este componente se incluyen obras de rehabilitación, reconstrucción y ampliación de puentes y carreteras de la Red Vial Nacional que contribuyen a la integración permanente de los sectores productivos hacia los mercados internos y de exportación; también de la población para facilitar el acceso a servicios sociales. Además, se financiarán los diseños, supervisión y estudios relacionados con la Red Vial Nacional.

A partir del inicio del Programa se han dado solicitudes de incorporación de proyectos o de no financiamiento; modificando las obras a ejecutar, actualmente se tienen las siguientes:

- Ampliación y rehabilitación Barranca-Limonal
- Ampliación y rehabilitación Limonal-Cañas
- Rehabilitación tramo Playa Naranjo-Paquera
- Construcción de intercambios Taras y La Lima
- Rehabilitación Palmar Norte-Paso Canoas (solo diseño)
- Rehabilitación La Cruz-Santa Cecilia-Birmanía (solo diseño)
- Barreras de seguridad vial en la Ruta Nacional N° 1 Carretera Interamericana Norte, sección Cañas-Liberia
- Proyecto Ruta Jardines-Pozuelo (Plan de Reasentamiento Involuntario – PRI)
- Mejoramiento Ruta Nacional No. 17, Sección: La Angostura
- OBIS Ruta Nacional No. 1, Sección San José-San Ramón (apoyo a la UAP San José-San Ramón con la etapa de diseños)
- Estudio de factibilidad Ruta Nacional No. 1, Sección San José-San Ramón
- Estudio de factibilidad Ruta Nacional No. 23, Sección Caldera-Barranca
- Construcción Ruta Nacional No. 35, Sección: Bernardo Soto-Sifón (solo diseño)

1.2.2 Componente 2: Obras marítimas portuarias

Las obras previstas en este componente son:

- Rompeolas de Puerto Caldera
- Plan Maestro Portuario del Litoral Pacífico
- Terminales de transbordadores del Golfo de Nicoya

1.2.3 Componente 3: Administración, auditoría y evaluación

En este componente se incluyen aspectos de:

-
- Gestión socio-ambiental del Programa e indemnización de terrenos
 - Apoyo a la ejecución y administración
 - Auditorías financieras externas
 - Actividades de monitoreo y evaluación

El plazo del Programa, en su parte de desembolsos y por tanto de ejecución conforme se indica en la cláusula 1.04 de ambos contratos, será de seis años (6), contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato, por lo tanto, su fecha final prevista es al 13 de noviembre del 2020. En cuanto al plazo de Amortización del contrato es de veinticuatro años (24) contado, igualmente, a partir de la fecha de suscripción del Contrato –indicado en la cláusula 1.05-.

La ejecución del Programa se hace por medio de un Gestor Técnico y un Gestor Fiduciario, quienes son supervisados por la Unidad Asesora del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; además, todas las actuaciones deben ser avaladas por el Comité de Administración y Seguimiento (CAS).

2 LECCIONES APRENDIDAS RECOPIADAS DE PROGRAMA 2007/OC-CR

El Programa propuesto, analizó lecciones aprendidas del Programa 2007/OC-CR (cuya fecha de plazo de último desembolso fue 03 de agosto del 2017) y del 3071/OC-CR y 3072/CH-CR (actualmente en ejecución y con un plazo de último desembolso de 13 de noviembre de 2020). Estas lecciones aprendidas fueron sistematizadas en varios documentos los cuales se citan a continuación:

- a. Identificación de lecciones aprendidas del PIV 1: Resumen aplicación de cuestionario para el proceso Cañas-Liberia, febrero 2016. ¹ Este documento fue el producto final de la contratación de un consultor para coordinar las gestiones necesarias para el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad del 3071/OC-CR y 3072/CH-CR Programa de Infraestructura del Transporte (PIT).
- b. Informe Final del Avance del Primer Programa de Inversión de Infraestructura Vial (PIV-1) 2007/OC-CR, marzo 2018. ² Este documento fue elaborado por la unidad ejecutora como parte de la evaluación final del Programa 2007/OC-CR.
- c. Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), enero 2019. ³ Este documento fue elaborado por un consultor para elaborar el documento que forma parte de la evaluación final del Programa 2007/OC-CR.

Además, el esquema de ejecución diseñado para el Programa 3071/OC-CR y 3072/CH-CR, el cual es la base para el diseño del esquema de ejecución de la actual operación en uno de sus componentes, consideró las conclusiones y recomendaciones del documento ***“Delegando la gestión técnica administrativa, legal y financiera de programas de inversión en un fiduciario y un gestor: Lecciones del caso de Costa Rica, marzo 2017”*** ⁴, elaborado por un equipo técnico de la COF de Costa Rica. Esta Nota Técnica efectúa un análisis exhaustivo de los problemas de ejecución y los esquemas de gestión aplicados en el país. Concluye que a pesar de haberse probado esquemas de ejecución alternativos y de fortalecimiento institucional, las debilidades de los Organismos Ejecutores no fueron cabalmente superadas en lo que hace a la planificación, programación, gestión y monitoreo de este tipo de programas. El documento plantea que delegar la gestión operativa en un Fiduciario y/o Gestor

¹ Eladio Alvarado. Identificación de lecciones aprendidas del PIV1, febrero 2016: [EZSHARE-1677731113-39](#).

² Unidad Ejecutora del PIV-1. Informe Final del Avance del Primer Programa de Inversión de Infraestructura Vial (PIV-1) 2007/OC-CR, marzo 2018: [EZSHARE-2116926409-13](#).

³ Hernán Jacobo Lagos. Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), Enero 2019: [EZSHARE-782605749-3](#).

⁴ Marcos Camacho, Hadda Muñoz, Álvaro Borbón, Greivin Mora y Pablo Pereira. Delegando la gestión técnica administrativa, legal y financiera de programas de inversión en un fiduciario y un gestor: Lecciones del caso de Costa Rica, marzo 2017: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8281>.

representa un esquema institucional superador, capaz de alinear incentivos y penalidades para una ejecución y gestión más eficiente. Incluso menciona que los avances (verificados al momento de elaborado el estudio) en el 3071/OC-CR y 3072/CH-CR Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) indican que este esquema ha pasado la prueba de mercado. Por tanto, el documento propone este mecanismo de gestión privado (una asociación público-privada) con tres opciones alternativas, detallando aspectos institucionales, contractuales y de contratación que son una guía para la aplicación de este mecanismo para mejorar el desempeño de la cartera del Banco en Costa Rica u otros países.

3 PROGRAMA 3071/OC-CR Y 3072/CH-CR

3.1 Avance de la Ejecución

3.1.1 Ejecución Física

El programa tiene un avance general del 54%, dato calculado por el PEP-UEP mediante el programa MS Project. Este avance considera todas las actividades previas para la realización del proyecto, como lo son etapas de diseños, viabilidad ambiental, procesos de contratación y de expropiaciones, entre otros. A continuación, se indica el avance según cada componente y subcomponente del programa.

Componente	Proyecto	Avance PEP-UEP
01. Obras Viales		54%
	Ampliación y rehabilitación Barranca-Limonal	39%
	Ampliación y rehabilitación Limonal-Cañas	39%
	Rehabilitación Playa Naranjo-Paquera	57%
	Construcción de Intercambiadores Taras y La Lima (Diseño)	81%
	Rehabilitación Palmar Norte-Paso Canoas (Diseño)	93%
	Rehabilitación Tramo La Cruz-Santa Cecilia-Birmanía (Diseño)	98%
	Instalación de Barreras de Seguridad Cañas-Liberia	100%
	PRI Proyecto Ruta Pozuelo-Jardines del Recuerdo	75%
	Mejoramiento La Angostura	16%
	OBIS Ruta Nacional No. 35, Sección San José-San Ramón (Diseño)	92%
	Estudio de factibilidad Ruta Nacional No. 1, Sección San José-San Ramón	39%
	Estudio de factibilidad Ruta Nacional No. 23, Sección Caldera-Barranca	65%
	Construcción Ruta Nacional No. 35, Sección: Bernardo Soto-Sifón (Diseño)	21%
02. Obras Marítimo-Portuarias		51%
	Rompeolas Puerto Caldera	47%

	Plan Maestro Portuario	80%
	Terminales Cabotaje para Golfo de Nicoya	55%
03. Administración, Auditorías y Evaluación		55%
	Gestión Socio Ambiental y Expropiaciones	64%
	Ejecución y Administración	35%
	Monitoreo y Evaluación	42%
	Auditorías Financieras	44%

3.1.2 Ejecución Financiera

El avance financiero del programa se inició en octubre 2016. Hasta el momento se han realizado tres Justificaciones de Gastos y se tienen cuatro desembolsos recibidos.

Una vez que se inició la ejecución financiera el proceso de pago ha sido bastante fluido. Cada viernes la UEP le presenta a la UA las solicitudes de pago para su aprobación por parte del CAS. Una vez aprobadas las facturas, éstas son enviadas al Fiduciario. En promedio el proceso de pago tarda entre dos a tres semanas una vez que se ha recibido la factura a satisfacción.

A la fecha del presente informe, junio 2019, se tiene un acumulado de gastos de US\$ 42.888.697,13 (cuarenta y dos millones ochocientos ochenta y ocho mil seiscientos noventa y sientes con 13/100), de los cuales se han justificado el monto de US\$ 42.450.800,45 (cuarenta y dos millones cuatrocientos cincuenta mil ochocientos con 45/100), monto que se detalla en el siguiente cuadro:

Número de la Categoría o Subcategoría de Inversión	Nombre de la Categoría o Subcategoría de Inversión	Monto Justificado/Pagado
01.01	Tramo Limonal - Barranca	476,31 \$
01.02	Otros Tramos Viales	29.349.813,14 \$
01.03	Supervisión y Estudios	4.681.637,10 \$
02.01	Rompeolas Puerto Caldera	2.423.416,09 \$
02.02	Plan Maestro de Caldera	280.178,48 \$
02.03	Terminales de Transbordadores	47.992,45 \$
02.04	Supervisión y Estudios	77.600,00 \$
03.01	Gestión Socio - Ambiental	2.133.161,55 \$
03.02	Ejecución y Administración	3.436.915,34 \$
03.03	Monitoreo y Evaluación	0,00 \$
03.04	Auditorías Financieras	19.610,00 \$
	TOTAL	42.450.800,46 \$

3.2 Principales Problemas Identificados de la Ejecución Actual

3.2.1 Operativos

La ejecución técnica, legal, ambiental y financiera del Programa inició un año y medio después (07 de abril de 2016 Unidad Ejecutora y 07 de julio de 2016 Fiduciario) de que el mismo fuera aprobado por la Asamblea Legislativa (13 de noviembre de 2014). Consumiéndose así un plazo importante para la ejecución de los proyectos del Programa.

Aunque en general se ha procedido de forma rápida y eficaz, a veces la obtención de la firma del Consejo Administrador y Supervisor (CAS) ha retrasado algunos procesos debido a la complejidad de los procesos a aprobar.

3.2.2 Adquisiciones

El proceso de adquisiciones sufre muchos atrasos en la etapa de elaboración de ofertas debido a los procesos de objeción al cartel ante la CGR, así mismo, ante la misma instancia durante el proceso de apelación de la adjudicación de las obras. La posibilidad de las empresas constructoras en el país para presentar recursos y apelaciones ante la CGR sin mayores dificultades ni consecuencias facilita el atraso de los procesos de adquisición. Principalmente el proceso de apelación a la adjudicación tiene un plazo de resolución muy amplio.

En el caso de empresas extranjeras, ya sea para contratos de Consultoría como para Obra, existe un plazo relativamente largo para su domiciliación, por lo tanto, han existido atrasos para formalizar los contratos con este tipo de empresas.

No existe un criterio normalizado sobre la vigencia de documentos legalizados provenientes de otros países, por dicha razón, durante el proceso del visto bueno de legalidad de los contratos se ha tenido que solicitar en múltiples ocasiones al contratista renovar dichos documentos. El plazo para solicitar y legalizar estos documentos en los países de origen provoca atrasos para formalizar los contratos.

3.2.3 Financieros

El primer desembolso del Programa se dio en el mes de abril de 2016, sin embargo, los fondos no estuvieron disponibles hasta el mes de octubre de 2016, debido a que se requería que la Contraloría General de la República (CGR) se manifestara sobre la necesidad o no de refrendar el contrato con el

Gestor Fiduciario; además, de que se debía tramitar la aprobación del Presupuesto Ordinario 2016 ante el mismo ente. A dicha fecha ya había transcurrido un 33% del plazo del Programa.

3.2.4 Ambientales

El proceso de obtención de la viabilidad ambiental para los proyectos de construcción es extenso. Para el mismo, la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) solicita mucha información adicional que no está contemplada en la solicitud inicial.

En la viabilidad ambiental de la Ruta Nacional No. 1, sección: Barranca-Cañas, a pesar ser un solo proyecto, se tramitó la viabilidad ambiental por separado para la construcción de la carretera y para cada puente por separado, generando así incertidumbre a la hora de activar la viabilidad ambiental para cada puente debido al plazo requerido para iniciar obras una vez obtenida la viabilidad ambiental.

3.2.5 Expropiaciones

Existe una incertidumbre con el proceso de expropiación de propiedades que se encuentran en Zona Marítimo Terrestre (ZMT), ya que en el Registro Nacional se imposibilita inscribir los terrenos a nombre de El Estado a pesar de que el propietario se encuentra ilegalmente en posesión de los terrenos.

No existe claridad en los casos de expropiación que se encuentran en información posesoria, ya que a pesar que existe jurisprudencia que indica que en estos casos se deben ajustar a un derecho de vía definido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes existen casos que se ha continuado con el proceso expropiatorio.

El trámite para catastrar los terrenos necesarios para la construcción de las obras a nombre de El Estado es confuso y no se rige por los mismos estatutos. Cada calificador en el Registro Nacional tiene potestad de solicitar información adicional que no se ha requerido al inicio del proceso o solicitar que la información se presente en formatos distintos a lo solicitado por otros calificadores. Esto ocasiona que el trámite sufra atrasos importantes y se presenten muchos planos defectuosos, requiriendo subsanar cada observación y reiniciar el proceso.

Se ha imposibilitado realizar el proceso expropiatorio de propiedades que tienen errores registrales, tales como problemas de sobreposición, planos catastrales mal inscritos, entre otros, afectando la construcción de las obras y requiriendo rediseños para modificar la obra en estas zonas.

En el caso específico de la Ruta Nacional No. 1, sección: Barranca-Cañas se ha tenido problemas con el mosaico catastral ya que los planos presentados, a pesar de haber sido revisados y replanteados, no

concuerdan con la información del Registro Nacional, provocando que los planos se indicaran como defectuosos y requiriendo un trámite extenso para demostrar que no existen errores.

A pesar de que se han publicado las Declaratorias de Interés Público (DIP) y los Mandatorios de Anotación Pública (MAP) de las propiedades a expropiar para evitar movimientos en el Registro Nacional se han dado casos que dichas propiedades cambian de dueño registral o son segregadas, provocando que se requiera reiniciar todo el proceso de expropiación nuevamente.

El proceso de elaboración de expedientes de expropiación ha sido confuso, ya que se han solicitado distintos formatos para la presentación de la información. Esto ha causado que se tenga que buscar al propietario registral en múltiples ocasiones, generando insatisfacción por parte del afectado y atrasos importantes en el proceso.

Se han utilizado distintos métodos de valuación para la elaboración del avalúo administrativo de las propiedades, lo cual ha provocado diferencias importantes en el valor por metro cuadrado a indemnizar. Esto ha generado insatisfacción por parte del afectado y no ha permitido avanzar en las entradas en posesión voluntaria de las franjas requeridas para las obras.

El proceso de donación de terrenos por parte de otras instituciones del Estado, por ejemplo con el INDER y el MINAE, ha sido lento y no se ha logrado obtener entradas en posesión voluntaria de los terrenos, lo cual ha generado atrasos para poder entregar dichos terrenos a los Contratistas de obra.

3.3 Lecciones Aprendidas

3.3.1 Operativos

Se debe tomar en cuenta los plazos para cumplir con los requisitos para la elegibilidad del programa, como lo son la contratación del gestor técnico, financiero, legal y ambiental y el gestor fiduciario, para la planificación de los proyectos de manera que las fechas de inicio sean realistas y no se generen expectativas que no se cumplirán.

3.3.2 Adquisiciones

Establecer requisitos financieros que busquen controlar los compromisos que las empresas posean en firme y adjudicados generó algunas dificultades para lograr el cumplimiento efectivo de los participantes y propició la presentación de recursos de apelación en los procesos del concurso, dificultando la selección de las ofertas de menor precio y retrasando los procesos del concurso. Por lo anterior, al momento de definir requisitos financieros para evaluar a los participantes se debe de considerar si esto es clave o no para determinar la capacidad de las empresas y solicitar lo estrictamente necesario de forma que se pueda cumplir de manera sencilla y sin generar mayores problemas o controversias. Se recomienda definir un criterio que se pueda verificar en los estados financieros sin recurrir a terceros para certificar la información.

En cuanto a los requisitos de experiencia técnica, se recomienda solicitar entre un 30% a 50% de las cantidades reales a ejecutar con el fin de facilitar el cumplimiento de las empresas, sobre todo del mercado local.

Se debe definir la forma en que se determina la experiencia adquirida en consorcios, por ejemplo, si se participó en una porción mayoritaria o el 50% valdría considerar todas las cantidades acreditadas.

Cuando se establece una cantidad de años de experiencia para acreditar experiencia se debe de incluir una justificación del porque esa cantidad de años se considera para el concurso, esto con el fin de evitar o reducir objeciones al Documento de Licitación.

3.3.3 Financieros

Se requiere un plazo para implementar el mecanismo necesario para los trámites de pago previo a iniciar la ejecución financiera del Programa, de esta manera se lleva un mejor control en los pagos realizados y su ejecución es más expedita durante los procesos de aprobación internos.

Existe una gran ventaja de relacionar los componentes del PEP SMART con el POA PF, ya que internamente dentro del Programa se logran asociar mejor los proyectos y es más fácil a la hora de actualizar las herramientas de gestión y monitoreo, así como para elaborar todos los informes que debe generar el programa.

3.3.4 Ambientales

Al momento de tramitar las viabilidades ambientales de un proyecto se debe tramitar como un solo expediente, tanto la carretera como los puentes.

3.3.5 Expropiaciones

No es posible controlar los principales problemas identificados sobre el tema de expropiaciones, por esta razón se recomienda iniciar los procesos de expropiación con un mayor tiempo de antelación, inclusive si fuera posible incluir el servicio como un entregable en la etapa de diseño del proyecto, de manera que se puedan identificar casos críticos que serán complicados de expropiar y hacer las modificaciones necesarias previo a la contratación de la etapa constructiva.