

**AUDITORIA INTERNA**

**Estudio sobre el Fideicomiso COMEX-BNCR, para verificar la ejecución de las fases y el cumplimiento de los objetivos, con el propósito identificar mejoras que incidan en los resultados y en la rendición de cuentas.**

**AUD-INF-ENV-0004-2021**

**Noviembre, 2021**

## TABLA DE CONTENIDOS

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 6  |
| 2. OBJETIVOS DEL SERVICIO DE AUDITORIA .....   | 6  |
| 2.1. Objetivo general .....  | 6  |
| 2.2. Objetivos específicos .....   | 6  |
| 3. ALCANCE, LIMITACIONES Y PERIODO DEL SERVICIO DE AUDITORÍA.....  | 6  |
| 3.1. Procedimientos para el desarrollo eficiente del Fideicomiso COMEX-BNCR....  | 6  |
| 3.2. Período del estudio de auditoría .....  | 7  |
| 3.3. Fuentes de criterios.....   | 7  |
| 3.4. Metodología.....  | 8  |
| 3.5. Limitaciones al estudio .....   | 8  |
| 4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL SERVICIO.....   | 8  |
| 5. CONCLUSIÓN GENERAL .....  | 9  |
| 6. RESULTADOS.....   | 10 |
| 6.1. Aspectos positivos .....  | 10 |
| 6.2. Aspectos susceptibles de mejora, relacionados con la implementación de la herramienta estratégica establecida en el reglamento y la capacidad del contrato de fideicomiso de lograr contar con los recursos necesarios..... | 12 |
| 7. RECOMENDACIONES.....  | 17 |
| Al Presidente del Comité de Coordinación Interinstitucional, CCI.....  | 17 |

---

### Auditoría Interna

#### *“Coadyuvando al mejoramiento del Control Interno”*

Teléfonos: (506) 2505-4033 / 2505-4032 - Fax: (506) 2505-4036 - Apdo. 297 1007 - Sitio Web: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr) -  
Dirección: Plaza Tempo, sobre Autopista Próspero Fernández, costado oeste del Hospital Cima, Escazú, San José C. R.

## Resumen Ejecutivo

### ¿Qué examinamos?

El contrato de Fideicomiso para la implementación de asistencia para el entrenamiento de empleados y aspirantes de las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas COMEX-BNCR<sup>1</sup> y su adenda, busca ser una herramienta para fortalecer las capacidades del capital humano con que dispone Costa Rica para el desarrollo de actividades productivas e incrementar la competitividad país, como parte fundamental de la estrategia de desarrollo nacional<sup>2</sup>.

Del contrato firmado se recopiló información sobre las fases de estructuración y formalización y se revisaron los antecedentes jurídicos, técnicos y de recursos económicos. Para medir la eficacia de la ejecución, se revisó la documentación que respalda las fases de planificación, construcción, operación y finiquito, en lo que, a la fecha, se ha implementado y lo que está en proceso de ejecución. Revisamos la emisión de los reglamentos, manuales y/o procedimientos a que hace referencia el contrato de Fideicomiso, COMEX-BNCR. En esta parte del estudio se aplicó, la herramienta metodológica de Fideicomisos Públicos, en lo que corresponde a los fideicomisos de administración de fondos, la cual se anexa.

El estudio, en la fase de examen, consideró toda la documentación a que tuvo acceso la Auditoría Interna, generada por el Comité de Coordinación Interinstitucional y la Unidad Técnica de Apoyo, para atender, a través del fideicomiso, el artículo 21 inciso a) de la Ley del Régimen de Zonas Francas No. 7210 y sus modificaciones; de conformidad con lo que establece el Reglamento para Potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las empresas del Régimen de Zonas Francas, Decreto ejecutivo N°39081-MP-MTSS.

Fueron revisadas las actas de las sesiones ordinarias efectuadas por ambos órganos colegiados y los documentos vistos en éstas. Además, los documentos sobre los cuales la Unidad Técnica de Apoyo elaboró las propuestas presentadas al Comité de Coordinación Interinstitucional relativas al uso de los recursos del fideicomiso, en aplicación del artículo 6 del citado Reglamento y otros documentos relacionados.

Se verificó la aplicación de la Directriz DIR.TN 01-2016 sobre Políticas y lineamientos aplicables a los Fideicomisos en el Sector Público, cubiertos bajo el Principio Constitucional de Caja Única del Estado.

La gestión financiera de los recursos asignados al Fideicomiso, fue revisada con base en los Estados Financieros anuales, Auditados externamente, los estados financieros mensuales

---

<sup>1</sup> El primer contrato se firmó entre COMEX-BANCRECITO-2016, debido a la intervención financiera de esta entidad a finales del 2017, por lo que en noviembre del 2018 mediante un proceso de contratación se sustituyó el fiduciario, por el BNCR, y se agregó una adenda al contrato.

<sup>2</sup> Antecedentes y contexto, expediente Asesoría Jurídica

elaborados por el Fiduciario y los controles de pagos generados por éste, en cumplimiento de lo establecido en el contrato.

### **¿Por qué es importante?**

El contrato de Fideicomiso pretende convertirse en un mecanismo efectivo para implementar el artículo 6° del Reglamento para Potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las Empresas Beneficiarias del Régimen de Zonas Francas Decreto Ejecutivo N° 39081-MP-MTSS-COMEX, facilitando que las empresas establecidas en las Zonas Francas puedan recibir asistencia, en el escenario de que, el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, mediante acto motivado, manifieste no contar con la posibilidad técnica o jurídica de atender la solicitud en forma oportuna. Dicha asistencia debe estar alineada con la estrategia definida en dicho reglamento.

Como lo establece el contrato de Fideicomiso el objetivo específico es convertirse en un mecanismo de propósito especial para el efectivo otorgamiento de la asistencia para la capacitación, entrenamiento o formación de empleados y aspirantes a empleados de las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas, en las áreas prioritarias definidas en el Reglamento (tecnología, investigación, desarrollo, innovación, idiomas y habilidades técnicas y otras conforme la necesidad de país), en el orden de prioridad establecida por el Comité de Coordinación Interinstitucional.

Lograr este objetivo, tiene un impacto positivo en la inversión extranjera directa, al ser el factor humano una de las ventajas de Costa Rica. Para mantener el interés de los inversionistas, se requiere que se destinen recursos para asistencia, en áreas de mayor dinamismo y crecimiento en el mercado laboral y se atiendan las necesidades de capacitación, entrenamiento y formación vinculadas con las nuevas y evolutivas prácticas, metodologías y herramientas que introduce la tecnología aplicada a diferentes industrias, de cara a su competitividad.

El talento y la capacidad técnica del recurso humano y su constante actualización, deben ser objeto de atención por parte de las políticas públicas, al incidir directamente, en la empleabilidad del ciudadano costarricense y por ende en el desarrollo socioeconómico del país.

### **¿Qué encontramos?**

A pesar de la importancia que el Fideicomiso pueda atender adecuadamente las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de la fuerza laboral de las Zonas Francas que no están siendo atendidas, por el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, existe una limitación importante en los recursos económicos con que cuenta. No se han logrado concretar aportes, por parte del INA, conforme lo establece el artículo 10 del Reglamento y los recursos adicionales aportados por COMEX del Presupuesto Nacional y de la Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER, del Convenio COMEX-PROCOMER, son insuficientes. Otros factores como el cambio de Fiduciario, realizado en el año 2018, debido a la

intervención financiera del Banco Crédito Agrícola de Cartago realizada por el CONASSIF y la Pandemia ocasionada por el COVID-19, incidieron en que solo fuera posible desarrollar un Plan Piloto de capacitación y adiestramiento con la Empresa Intel Costa Rica, sin embargo; este plan piloto fue estratégico al contribuir, con asistencia económica para que Intel desarrollara un programa de capacitación del personal de cara a la transformación estructural de la operación en Costa Rica.

Intel Costa Rica, solicitó los recursos a que hace referencia el Decreto 39081-MP-MTSS-COMEX para capacitar y/o dar entrenamiento a los colaboradores del Centro de Investigación y Desarrollo, para lo cual presentó una matriz con la capacitación y/o entrenamiento a desarrollar. Debido a la imposibilidad del INA de atender dicha solicitud la misma fue atendida con los recursos del Fideicomiso a partir del IV trimestre del 2016 hasta febrero del 2018, capacitándose al menos 360 empleados.

Actualmente, la Unidad Técnica de Apoyo, UTA, con los pocos recursos disponibles del Fideicomiso está trabajando en desarrollar un nuevo programa de capacitación para continuar aportando el incentivo para fortalecer el recurso humano costarricense. Elaboró una hoja de ruta en la cual consideró preparación de la puesta en marcha del programa de Diversificación en el cual se tiene un mayor alcance, se plantean 10 nuevos programas en temas diversos (ciberseguridad, auditoría, sistemas de calidad, ciencia de datos, diseño e idiomas), el cual pretende al menos beneficiar a 290 trabajadores de 27 empresas y la búsqueda de financiamiento para procurar la permanencia del incentivo, la cual fue aprobada por el Comité de Coordinación Interinstitucional, CCI.

Para este programa elaboró un cronograma de actividades el cual está en proceso de ejecución; sin embargo, si no se logra concretar recursos frescos para fortalecer el patrimonio del fideicomiso y lograr su sostenibilidad en el tiempo, no se podrá continuar ejecutando la herramienta estratégica, que en su primer programa demostró ser efectiva para fortalecer la empleabilidad.

Considerando lo anterior este fideicomiso se encuentra desarrollando la etapa de planificación y construcción.

### ¿Qué sigue?

Fundamentado en los resultados obtenidos de la valoración realizada se emiten recomendaciones para el Jefe del Ministerio de Comercio Exterior, COMEX como Presidente del Comité de Coordinación Interinstitucional, a efecto de que gire instrucciones a la Unidad Técnica de Apoyo, UTA, para presentar alternativas ante el Comité de Coordinación Interinstitucional, CCI, para implementar las recomendaciones que atienden los aspectos de mejora identificados.

## 1. INTRODUCCIÓN

El estudio se realiza de conformidad con el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2021, modificado para incorporar una auditoría de carácter especial sobre la ejecución de las fases y el cumplimiento de objetivos del Fideicomiso COMEX BNCR, solicitada por la Contraloría General de la República, CGR, mediante Oficio DFOE-EC-1223-2020 del 12 de noviembre 2020.

## 2. OBJETIVOS DEL SERVICIO DE AUDITORIA

### 2.1. Objetivo general

Verificar la ejecución de las fases del fideicomiso COMEX-BNCR, con el propósito de impulsar mejoras en su administración y el cumplimiento de sus fines, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

### 2.2. Objetivos específicos

- 2.2.1 Verificar el cumplimiento de las actividades, en cada una de las fases del fideicomiso desde un enfoque de costo-beneficio.
- 2.2.2 Identificar posibles riesgos asociados y acciones de mejora en la ejecución de las fases del fideicomiso, que contribuyan en el cumplimiento del fin público.
- 2.2.3 Determinar los principales desafíos y retos del uso y administración de la figura de fideicomiso para el cumplimiento efectivo del fin público.

## 3. ALCANCE, LIMITACIONES Y PERIODO DEL SERVICIO DE AUDITORÍA

### 3.1. Procedimientos para el desarrollo eficiente del Fideicomiso COMEX-BNCR.

- Estructura organizacional con la que opera el fideicomiso.
- Los planes de trabajo (metas, objetivos, sectores, roles y responsabilidades de cada unidad participante en los programas de capacitación, entrenamiento, y formación, de acuerdo a las competencias técnico-legales y bajo principios de proporcionalidad y razonabilidad) y su avance en el cumplimiento del objetivo del fideicomiso.
- Las actas de las sesiones ordinarias del Comité de Coordinación Interinstitucional creado en Decreto Ejecutivo No.39081 "Reglamento para potenciar el desarrollo del recurso humano de las Empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas", CCI en las que se analizaran los programas de capacitación y/ o entrenamiento que por la imposibilidad del INA, de atender sus requerimientos, puedan ser financiados por el Fideicomiso COMEX-BNCR.



- Las Actas del Comité Técnico de Apoyo en las cuales se elaboran los planes de trabajo, se realizan análisis técnicos requeridos por el Comité y en las que se elaboran las propuestas de lineamientos para los estudios técnicos de diagnóstico de necesidades y estudios de prospección.
- Los documentos con información relevante sobre las acciones principales, del proceso de definición de lineamientos básicos, términos y condiciones para desarrollar la planificación, administración, gestión estratégica, ejecución, seguimiento y evaluación eficiente de los programas de capacitación, entrenamiento y formación del personal requerido por las empresas beneficiarias del Régimen, todo dentro del marco del incentivo creado en el artículo 21 inciso a) de la Ley, que el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA manifieste no poder atender, por tanto se analizara la posibilidad de dar asistencia a través del Fideicomiso se requiera ser .
- Los Reglamentos y Procedimiento emitido para la operación del Fideicomiso, indicados en el Contrato.

### **3.2. Período del estudio de auditoría**

El estudio evaluó las actividades que están dentro del periodo de vigencia del fideicomiso a partir del momento en que se aprobó el contrato, aproximadamente de setiembre 2016 al 30 de abril 2021.

### **3.3. Fuentes de criterios**

- Ley del Régimen de Zonas Francas No.7210 y su reglamento
- El contrato de fideicomiso suscrito y sus adendas para identificar los deberes y responsabilidades de las partes, los objetivos del fideicomiso, elementos de rendición de cuentas e informes de avance, entre otros.
- Reglamento para potenciar el desarrollo del recurso humano de las Empresas Beneficiarias del Régimen de Zonas Francas y sus modificaciones.
- Los Estados financieros auditados e Intermedios, elaborados y comunicados durante el periodo de vigencia del Fideicomiso y otros Informes de cumplimiento o rendición de cuentas.
- Directriz DIR-TN-01-2016 sobre Políticas y lineamientos aplicables a los fideicomisos en el Sector Público, cubiertos bajo el principio constitucional de Caja Única del Estado.
- Metodología selección Programa de Oferta Diversificada 2021.

---

**Auditoría Interna**

*“Coadyuando al mejoramiento del Control Interno”*

Teléfonos: (506) 2505-4033 / 2505-4032 - Fax: (506) 2505-4036 - Apdo. 297 1007 - Sitio Web: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr) -  
Dirección: Plaza Tempo, sobre Autopista Próspero Fernández, costado oeste del Hospital Cima, Escazú, San José C. R.

- Informe de resultados al I Trimestre de ejecución 23 Febrero 2017.
- Formularios o solicitud de los beneficios o incentivos y los procedimientos para aprobar o denegar las solicitudes de capacitación, entrenamiento o formación presentadas por las empresas beneficiarias.
- Estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Externa
- Los mecanismos de financiamiento que dan sostenibilidad económica y financiera al Fideicomiso que asegure su viabilidad en el largo plazo.

### **3.4. Metodología**

El estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, Normas Generales de Auditoría Interna y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna del Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República, el Manual de Referencia para las Auditorías Internas, MARPAI, comunicado mediante Oficio No. 12959, DFOE-0143 del 12 de setiembre, 2018.

Se aplicó el Procedimiento P-01 “Auditorías de carácter especial” el cual consta de tres fases, a saber:

Fase I- Planeación  
Fase II-Examen  
Fase III-Comunicación de resultados

Adicionalmente para el desarrollo del estudio se aplicó la “Herramienta metodológica de Fideicomisos Públicos”, emitida por la Contraloría General de la República, en lo que corresponde al Fideicomiso de Administración de Fondos, la matriz de indicadores para resultados y la matriz sobre Aspectos de Valoración del Cumplimiento de Objetivos del Fideicomiso.

### **3.5. Limitaciones al estudio**

No se presentaron limitaciones para ejecutar el estudio de auditoría

## **4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL SERVICIO.**

Los resultados preliminares, del estudio fueron expuestos en forma verbal a la Sra. Gabriela Castro (Directora de Dirección de Inversión Extranjera Directa, al Señor Roberto Gamboa, Director de la Dirección de Asesoría Jurídica, ambos representantes del Comité de Coordinación de Ejecución del Fideicomiso y su colaboradora, Señora Melissa Mora. Posteriormente, aportaron información, la cual fue incorporada en el cuerpo del informe y



se les remitió el borrador del Informe y el Acta de la reunión para su firma. No se recibieron observaciones al informe, que modificara el contenido de éste.

En vista de lo anterior, procedemos a comunicar el informe al Sr. Andrés Valenciano Yamuni, Ministro de Comercio Exterior y Presidente del Comité Técnico de Coordinación Interinstitucional, mediante el memorando AUD-MEM-ENV-00016-2021 del 10 de noviembre del 2021.

## 5. CONCLUSIÓN GENERAL

Con base en el alcance del estudio y en las verificaciones de auditoría realizadas, los resultados determinaron que el Fideicomiso de Administración de Fondos COMEX-BNCR, siempre que cuente con los recursos necesarios para darle sostenibilidad al mismo, podría tener un efecto positivo en la atracción de inversión extranjera directa, ya sea de las empresas actuales, o bien, ser atractivo para nuevas empresas, si se logra que la fuerza laboral pueda equiparar sus conocimientos y habilidades a las que se requieren. Sin embargo, aún no se tiene identificado, como hacer posible, que los aspirantes a empleados puedan tener acceso a las actividades de capacitación que se desarrollen, por cuanto, actualmente el aporte que hacen las empresas es significativo, al estar por arriba del 50% del costo total del programa de capacitación o entrenamiento. Lo que es una limitante para que los aspirantes a empleados del Régimen de Zonas Francas, pueda acceder a ésta.

El Fideicomiso, a pesar de haber transcurrido 5 años está en una etapa de planificación y construcción, debido a que, hasta ahora, se tiene programado para el próximo año, un segundo Plan Piloto, el Programa de Diversificación, el cual tiene costos con un cargo del 50% del Fideicomiso y un 50% por parte de las Empresas participantes, con el que se espera capacitar a más de 290 trabajadores en temas diversos, en al menos 3 de las áreas prioritarias que fueron identificadas por el Comité.

Es importante dar seguimiento, al menos una vez al año, al cumplimiento del cronograma de actividades y a los resultados que se van generando.

Tabla I Resultados de la evaluación de criterios para el estudio por componentes

| # | COMPONENTE EVALUADO  | RESULTADO DE LA EVALUACIÓN |
|---|--|----------------------------|
| 1 | Los Estados Financieros auditados externamente durante el 2018 al 2020 | Cumple                     |
| 2 | Los Presupuestos anuales y sus modificaciones y su ejecución.          | Cumple                     |
| 3 | El estado de contrataciones de B y S. del Fideicomiso COMEX-BNCR       | Cumple                     |
| 4 | Emisión de órdenes de compra e informes de adjudicación                | Cumple                     |
| 5 | Control de pagos de actividades de capacitación.                       | Cumple                     |

### Auditoría Interna

#### *"Coadyuvando al mejoramiento del Control Interno"*

Teléfonos: (506) 2505-4033 / 2505-4032 - Fax: (506) 2505-4036 - Apdo. 297 1007 - Sitio Web: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr) -  
Dirección: Plaza Tempo, sobre Autopista Próspero Fernández, costado oeste del Hospital Cima, Escazú, San José C. R.



|  |                     |
|--|---------------------|
| Actas del Comité de Coordinación Interinstitucional, CCI y de la Unidad Técnica de Apoyo | Cumple parcialmente |
|--|---------------------|

## 6. RESULTADOS

Durante el desarrollo de los objetivos del presente estudio y de conformidad con el alcance, se obtuvieron los siguientes resultados:

### 6.1. Aspectos positivos

En el año 2015 se emitió el Reglamento para Potenciar el Desarrollo Humano de las Empresas Beneficiarias del Régimen de Zonas Francas Decreto No. 39081-MP-MTSS-COMEX, siendo su ámbito de aplicación el inciso a) artículo 21 de la Ley del Régimen de Zonas Francas (RZF) y sus reformas, No 7210 que establece que ésta empresas podrá solicitar a PROCOMER:

- a) Asistencia para el entrenamiento, coordinada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), para empleados y aspirantes a empleados de las empresas establecidas en las zonas francas.

El reglamento se emite considerando:

- ✓ La importancia que tiene en el actual modelo de desarrollo económico de Estado Costarricense el fomento de la IED.
- ✓ Es prioritario articular una Estrategia nacional para coordinar esfuerzo entre el sector Público y Privado para optimizar los recursos asignados al sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica.
- ✓ Es competencia del INA llevar a cabo esta actividad, con el fin de impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los costarricenses.
- ✓ La Contraloría General de la República, CGR, en el informe emitido en el 2014 como resultado de una Auditoría Operativa realizada en el INA determinó "que la gestión de los programas de capacitación y formación no ha logrado la eficiencia y eficacia requerida en identificar, estructurar y satisfacer las necesidades del mercado nacional en los diferentes sectores productivos."
- ✓ Entre los atributos que las empresas con operaciones en el RZF valoran es la fuerza laboral del país, las que requieren entrenamiento y capacitación más especializada para su personal.

Dicho reglamento establece en el artículo 6 la posibilidad de utilizar otros mecanismos cuando el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA no tenga la posibilidad técnica o jurídica de atender la solicitud en forma oportuna, dentro del plazo máximo de 20 días naturales, debiendo mediante acto motivado comunicarlo al Comité para que este en coordinación con otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, establezcan los mecanismos de coordinación y financiamiento necesarios para atender la solicitud.

Con el propósito de operativizar este artículo, el Ministerio de Comercio Exterior, COMEX, impulsó la constitución de un contrato de Fideicomiso. La decisión se fundamentó en análisis Jurídicos y técnicos sobre las ventajas que genera la capacitación y entrenamiento para los trabajadores costarricenses, que ven fortalecidas sus capacidades laborales, lo que permite una mejora de las capacidades del capital humano de que dispone Costa Rica, lo que tiene un efecto positivo en la Inversión Extranjera Directa, al existir una mayor competitividad de la fuerza laboral. Dicho contrato de fideicomiso fue refrendado por la Contraloría General de la República.

El fideicomiso se constituyó en agosto del 2016 con un aporte inicial de COMEX por un monto de ₡669 263 800 millones. En marzo 2017 COMEX realizó un nuevo aporte con recursos del Presupuesto Nacional por ₡ 232.085.750,00 millones y en octubre del 2019, otro aporte realizado por PROVOMET con recursos del Convenio COMEX- PROCOMER por ₡ 209.215.062,00 millones, para un total de ₡1 110.564.612,00, millones. Los recursos fueron depositados, en su momento, en la cuenta del Fideicomiso en la Tesorería Nacional. Al 30 de junio del 2021 el fideicomiso tenía un saldo Final de ₡ 423 678 238,91.

En relación con la estructuración y organización del Fideicomiso se determinó que fueron elaborados los procedimientos y manuales a que hace referencia el Contrato de fideicomiso, tales como: el Reglamento para la Ejecución del Contrato de Fideicomiso COMEX-BNCR, el procedimiento de Operación, el Manual de adquisiciones de Bienes y Servicios, el Reglamento de Vocería y monitoreo. No obstante, no se ha elaborado el Reglamento de Manejo de Conflictos de Interés, el cual es de suma relevancia para dar transparencia al proceso de asignación de actividades de capacitación y/o entrenamiento.

Con recursos del fideicomiso se atendió la solicitud del incentivo de capacitación de la Empresa Componentes Intel de Costa Rica, S.A., Empresa beneficiaria del Régimen de Zonas Francas, la cual fue aprobada por el Comité de Coordinación Interinstitucional en la sesión ordinaria No.001-2016 realizada el 18 de abril del 2016, con base en el análisis realizado por la Unidad Técnica de Apoyo y su recomendación. Dicha capacitación abarcó del IV trimestre del 2016 a marzo del 2018.

De acuerdo con el informe presentado al Comité de Coordinación Interinstitucional, por la Unidad Técnica de Apoyo en la sesión ordinaria Acta No.001-2018 del 19 de enero del 2018, se habían entrenado, por medio de esta herramienta al menos 360 trabajadores. Asimismo, Intel de Costa Rica presentó un video en el que se resume la experiencia de los trabajadores beneficiados con el programa y dos profesionales comentaron su experiencia respecto a la capacitación y entrenamiento recibido.

Actualmente como un segundo programa piloto, la Unidad Técnica de Apoyo ha trabajado en proyecto que busca una diversificación de programas por lo que, han trabajado en una matriz de identificación y priorización de necesidades. Este proyecto pretende la implementación de 10 nuevos programas en temas diversos como ciberseguridad, auditoría, sistemas de calidad, ciencias de datos, diseño e idiomas, sobre el cual existe un cronograma de trabajo 2020-2021, en el que se muestra el avance. Se espera que el mismo inicie en Enero del próximo año.

## **6.2. Aspectos susceptibles de mejora, relacionados con la implementación de la herramienta estratégica establecida en el reglamento y la capacidad del contrato de fideicomiso de lograr contar con los recursos necesarios.**

### **6.2.1 Identificación de recursos y fuentes de financiamiento para el contrato de Fideicomiso, para continuar con proyectos de capacitación y entrenamiento del recurso humano costarricense, requerido por las empresas del Régimen de Zonas Francas.**

El fideicomiso COMEX-BNCR se originó en el siguiente contexto:<sup>3</sup>

- ✓ La atracción de inversión extranjera directa (IED) ocupa un lugar prioritario en la estrategia de desarrollo de Costa Rica, debido al alto valor que se le atribuye como herramienta para impulsar el desarrollo socioeconómico, y como instrumento para generar empleo, aportar capital productivo fresco, crear oportunidades para encadenar a las empresas locales con la economía global, e incrementar la eficiencia y el conocimiento, con incidencia positiva en las capacidades de la población.
- ✓ Una de las ventajas que Costa Rica presenta frente a países que compiten por atraer proyectos de inversión, es el factor humano. Sin embargo, este elemento de ventaja corre el riesgo de acortarse rápida y significativamente, en la medida que los recursos disponibles no se canalicen hacia las áreas de mayor dinamismo y crecimiento en el mercado laboral. A ello se suma la velocidad de reacción que impera la oportuna atención de necesidades de capacitación, entrenamiento y formación que surgen día a día, muy vinculadas con las nuevas y evolutivas prácticas, metodologías y herramientas que introduce la tecnología aplicada a diferentes industrias, de cara a su competitividad.
- ✓ Todo lo anterior supone una visión clara de la política pública, una eficiente inversión de los recursos, y una planificación estratégica de la gestión que los sectores público, privado y académico deben realizar para aprovechar las oportunidades al alcance.

---

<sup>3</sup> Considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto incluido en la adenda número uno, del Contrato de Fideicomiso COMEX-BNCR.

- ✓ En este sentido, el Ministerio de Comercio Exterior recurriendo a una alianza público-privada con la participación del Ministerio de Trabajo, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, la Coalición Costarricense de iniciativas de Desarrollo, CINDE, el Sector empresarial y el Instituto Nacional de Aprendizaje, impulso la promulgación del Reglamento para Potenciar el desarrollo del recurso humano de las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas; instaurando, además un Comité de Coordinación Interinstitucional conformado por los órganos dichos, a efecto de implementar las políticas y coordinar las acciones en la materia (Decreto Ejecutivo No. 39081-MP-MTSS-COMEX), vigentes desde el 27 de julio de 2015.

No obstante, 5 años después de haberse emitido el contrato de fideicomiso, los recursos aportados provienen el 81,16% del Presupuesto Nacional y solo un 18,84% fueron aportados por la Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER, del remanente de recursos del Convenio COMEX- PROCOMER.

En la Sesión del Comité de Coordinación Interinstitucional No. 01-2018, celebrada el 19 de enero del 2018 la Sra. Gabriela Castro como parte de la hoja de ruta propuesta se incluyó en el literal iv. Financiamiento. Consulta a la Contraloría General de la República sobre la viabilidad de adicionar recursos de su patrimonio (INA y PROCOMER) al fideicomiso y en el literal v. Reformar el Reglamento para Potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las Empresas Beneficiarias del Régimen de Zonas Francas, Decreto Ejecutivo No 39081-MP-MTSS- COMEX, de modo que se modifique la periodicidad de las reuniones de la Unidad Técnica y de esté Comité; así como que se habilite la cooperación interinstitucional en lo que se refiera a contribuciones de recursos al patrimonio del fideicomiso, por parte de otras instituciones.

Las modificaciones sobre la periodicidad de las sesiones fueron realizadas, sin embargo, no se realizó ninguna modificación para habilitar la cooperación interinstitucional mediante contribuciones de recursos al patrimonio del fideicomiso.

No se nos proporcionaron documentos que evidenciaran que se realizaron las consultas ante la Contraloría General de la República sobre la posibilidad de que la Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER y el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA realicen aportes al Fideicomiso.

En cuanto a los recursos aportados por la Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER, se nos compartió el Adendum No. 6 al convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica que se refiere al acuerdo adoptado en la sesión No. 364-2918 del día 26 de agosto del 2019, en la que acordaron reformar la cláusula SEGUNDA: De los recursos financieros, de la siguiente manera: "COMEX podrá solicitar a PROCOMER apoyo financiero para el "Fideicomiso para la implementación de asistencia para el entrenamiento de empleados y aspirantes a empleados de las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas

Francas” conocido como “Fideicomiso COMEX-BNCR”, constituido para atender el beneficio contemplado por el artículo 21 inciso a) de la Ley de Régimen de Zonas Francas; o bien gestionar que remanentes de los fondos solicitados como apoyo financiero para un determinado año, puedan ser transferidos a dicho fideicomiso. Lo anterior sin perjuicio de los fondos propios que PROCOMER decida asignar al Fideicomiso indicado.”

Dicho ajuste permitió que en octubre del 2019, PROCOMER realizara un aporte al Fideicomiso con recursos remanentes del Convenio COMEX-PROCOMER.

No obstante, no se encontró evidencia de que la Unidad Técnica de Apoyo presentara ante PROCOMER una nueva solicitud de apoyo financiero, sea con recursos remanentes del Convenio o una solicitud a PROCOMER sobre sus fondos propios.

La Unidad Técnica de Apoyo no aportó documentos que hagan constar que solicitara al Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, realizar un aporte al Fideicomiso ni que el INA se manifestara al respecto. En relación con este tema, se nos comentó que la Junta Directiva del INA, por recomendación de las áreas asesoras, no dio su aval, debido a que no estaba clara la facultad legal del INA para esto.

Se esperaba que en la modificación de la Ley Orgánica del INA quedara incluida dicha facultad, por lo que revisamos la reforma parcial de la Ley 6868 y encontramos que no se incluyó la posibilidad del INA de disponer de recursos para apoyar proyectos de capacitación y/ entrenamiento que en el momento de presentarse una solicitud de capacitación, el INA no tenga las condiciones para atenderlas, sobre la cual existe una conveniencia estratégica de atender ésta, tal como incentivar la inversión extranjera directa; sin embargo no lo encontramos.

No obstante, se determinó la inclusión del artículo 21 bis, que posibilita, financiar a una persona servicios de capacitación cuando el INA, no pueda directamente atender ésta. El texto es el siguiente:

“- Cuando el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) no tenga la capacidad de brindar la atención a una persona para un determinado servicio de capacitación y formación requerido por esta, en un plazo razonable y oportuno definido técnicamente por la institución vía reglamento, ya sea con su propio personal docente o mediante contratación de servicios, el el Instituto podrá otorgar becas para cubrir el costo de dichos servicios en centros, públicos o privados, prestatarios de esos servicios a elección de las personas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

a)...b)...c)...d)...e)... F)....El Instituto Nacional de Aprendizaje deberá contar con un reglamento para las disposiciones descritas en los incisos anteriores, así como para el otorgamiento, la regulación , los plazos y la definición de priorización de personas beneficiarias de las becas./ Asimismo, las actividades previstas en el presente Reglamento podrán ser financiadas con fondos obtenidos de fuentes externas, en forma parcial o total, por cualquiera de las entidades mencionadas en este Decreto Ejecutivo.”

Al respecto, no se tuvo conocimiento de que se hayan realizado gestiones ante el INA, para conocer el nivel de avance que tiene la reglamentación a que hace referencia dicho artículo, considerando que, a través de éste, se posibilita el financiamiento de la capacitación y/o entrenamiento en los casos en que el INA no tenga las condiciones de hacerlo, mediante becas a los empleados.

Por otra parte, no se obtuvo información sobre gestiones realizadas ante entidades públicas o privadas para que aporten fondos para el financiamiento de estas actividades de capacitación, entrenamiento y formación, ni se conocieron acciones para identificar opciones de financiamiento con fuentes externas, en forma parcial o total.

## **6.2.2 Revisión de las actas del Comité de Coordinación Interinstitucional.**

Dar Asistencia para el entrenamiento a empleados y aspirantes a empleados de las empresas establecidas en las zonas francas es un proyecto país, que da origen a la emisión del Reglamento, Decreto Ejecutivo No. 39081MP-MTSS-COMEX.

En el mismo se crea el Comité de Coordinación Interinstitucional conformado por

- a) El Ministro de Comercio Exterior (COMEX) o su representante
- b) El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su representante.
- c) El Presidente Ejecutivo del INA o su representante
- d) El Gerente General de PROCOMER, o su representante
- e) El Presidente o cualquiera de los vicepresidentes de la UCCAEP
- f) El Director General de la coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) o su representante.
- g) El Presidente de la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (Azofras) o su representante.

La conformación de este Comité es estratégica, debido a que involucra entidades públicas y organizaciones privadas, lo que hace factible realizar efectivas alianzas público-privadas, debido a que convergen intereses comunes; orientados a hacer que se logre trascender con un proyecto país.

No obstante, el único avance logrado es la capacitación y entrenamiento que se dio con los fondos del Fideicomiso COMEX-BNCR, en el periodo 2016-2018, sin embargo, no se identifican acciones importantes por parte de los miembros de este Comité para atender las necesidades de recursos que tiene el Fideicomiso; a pesar del éxito logrado con este programa piloto. Si bien la Unidad Técnica de Apoyo está trabajando en un II programa piloto donde se espera invertir los recursos restantes, no se visualizan, en las actas del Comité de Coordinación Interinstitucional, acciones para fortalecer los fondos del Fideicomiso, por parte del Gerente General del INA, de PROCOMER y de los representantes del Sector Privado, en el mediano o largo plazo.

Por otra parte, no se encontró en las actas del Comité que se haya conocido en las sesiones ordinarias un documento de prospección de las necesidades de capacitación que tienen las empresas del Régimen de Zonas Francas y cómo incorporar en la capacitación, a los aspirantes a empleados.

Al 30 de junio del 2021, de acuerdo con la certificación emitida por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda había ¢ 423.678.238,91 millones disponibles.

Preocupa la poca constancia de las sesiones ordinarias que ha realizado el Comité. Solamente sesionó mensualmente durante el 2016. En el 2017 y 2018 sesionó una vez en cada año. En el año 2018 no se podían incluir, en las sesiones ordinarias del Comité, asuntos relacionados con el Fideicomiso debido a la intervención del Banco Crédito Agrícola de Cartago se estaba en el proceso de cambio de Fiduciario, actividad que culminó con la firma de la adenda que ajustó el contrato original y se firmó el 01 de noviembre del 2018. No obstante, en el año 2019 el Comité de Coordinación Interinstitucional no se reunió, sino hasta junio del 2020, o sea 1,5 años y en el 2021 no se tienen actas, por lo que asumimos que no se ha reunido. Esta situación afecta el adecuado funcionamiento del Fideicomiso, toda vez que los programas que se financien con éste deben ser aprobados y apoyados por el Comité; además, de permitir la discusión del fortalecimiento del financiamiento del Fideicomiso. Situación que, incumple el artículo 16 del Reglamento para potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las empresa beneficiarias del Régimen de Zonas Francas, que establece la realización de dos sesiones ordinarias por año.

El apoyo que el Comité dé al Fideicomiso es de suma relevancia para que se convierta en un verdadero mecanismo, capaz de gestionar la capacitación y el entrenamiento requerido por las empresas de la Zona Franca para sus colaboradores y en algún momento, se puedan incorporar las personas aspirantes a puestos que requieren mejorar sus competencias para tener una opción laboral.

El Fideicomiso abre la posibilidad de contribuir a atender las recomendaciones de la OCDE, sobre esta temática.

Otro elemento que llama la atención es que al Comité no recibe, para su conocimiento y análisis, los Estados Financieros Auditados Externamente del Contrato de Fideicomiso, ni los Presupuestos anuales y sus modificaciones y la ejecución anual, a pesar de que el artículo 12 de creación del Comité de Coordinación Interinstitucional establece que es el responsable de coadyuvar en el proceso de definición de los lineamientos, términos y condiciones para una planificación, administración, gestión estratégica, ejecución, seguimiento y evaluación eficiente de los programas de capacitación, entrenamiento y formación del personal.

Para obtener financiamiento para el Fideicomiso, es conveniente que el Comité de Coordinación Interinstitucional este informado de la situación financiera y presupuestaria del Fideicomiso, mediante informes financieros y presupuestarios, debido a que podría incidir en que se logren recursos, ya sea a través de las instituciones que lo conforman y buscando mecanismos que puedan ofrecer recursos frescos para este.



Asimismo, los aportes adicionales realizados por COMEX del Presupuesto Nacional en el 2017 y de PROCOMER, con los remantes de recursos del CONVENIO- COMEX- PROCOMER en el 2019 no fueron vistos en las sesiones del Comité.

Dicha información, además, viene a dar mayor transparencia sobre la administración de los recursos del Fideicomiso.

Otro hecho observado es que el Libro de Actas del Comité y el Libro de Actas de la Unidad Técnica de Apoyo, a pesar de las pocas actas que se han emitido, se han anulado varios folios del Acta No. 1-2018 del 19/01/2018 (53, 54, 57, 58, 60, 64, 65 y 66); asimismo, del Libro de Actas de la Unidad Técnica de Apoyo, los folios del 2 al 13, 23 y 24, del 35 al 38, del 48 al 50. Se debe tener presente que las actas de los Órganos Colegiados tienen valor científico y cultural, por lo que, forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica. En ellos quedan plasmadas las decisiones principales y la documentación que las soporta, la discusión de los temas que se valoran al seno del Comité y como se resuelven, por lo que deben ser llevados con el mayor cuidado profesional posible.

### **6.2.3 Pago de los servicios del Fiduciario**

En noviembre del 2018 se firmó un contrato de Fideicomiso de administración de fondos con el Banco Nacional de Costa Rica, la actividad del fideicomiso se ha visto afectada por varios factores, entre estos la Pandemia generada por COVID-19 a partir del año 2020. Situación que ha generado un pago al Banco Nacional, en cumplimiento de la parte contractual, sin que este pago obedezca a la realización de actividades sustantivas. No se encontró evidencia de que considerando el problema de disponibilidad de fondos que tiene el Fideicomiso se hubieran hecho gestiones ante la entidad financiera para disminuir el monto pagado, todo lo contrario, el mismo se ha incrementado, en cumplimiento de los ajustes que generan los términos del contrato. Al respecto, cuando se consultó se nos informó que se hicieron algunas insinuaciones verbales pero las mismas no se consolidaron.

## **7. RECOMENDACIONES**

### **Al Presidente del Comité de Coordinación Interinstitucional, CCI**

Girar instrucciones a quien corresponda para lo siguiente:

- 7.1** Requerir al Comité de Ejecución del Fideicomiso, que en conjunto con la Unidad Técnica de Apoyo presenten al Comité de Coordinación Interinstitucional los posibles escenarios y su factibilidad para fortalecer en el corto plazo, los recursos que den sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, al contrato de fideicomiso, considerando todas las posibles fuentes de financiamiento a que hace referencia el Reglamento para potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las Empresas del Régimen de Zonas Francas, a la vez, que se revise la información disponible sobre los principales



programas de capacitación y entrenamiento que podrían, en ese mismo plazo desarrollarse, considerando las necesidades que las Empresas del Régimen de Zonas Francas han identificado y las actividades de capacitación y entrenamiento que puedan, atraer a otras empresas u otras actividades que desarrollan las empresas actuales, fuera del país, que de ser atractivo podrían instalarse en Costa Rica, generando un incremento en la tasa de empleo, del Régimen de Zonas Francas. Ver punto 6.2.1 de este informe.

- 7.2 Promover una sesión ordinaria del Comité de Coordinación Interinstitucional a efecto de reactivar las sesiones ordinarias, de conformidad con lo que establece el Reglamento para Potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las Empresas Beneficiarias del Régimen de Zonas Francas y se revisen los aspectos mencionados en el punto 6.2.2 de este informe, con el propósito de atender los objetivos que lo conformaron y se retome el análisis de las condiciones financieras del fideicomiso y los posibles cursos de acción, para su fortalecimiento, con el propósito de identificar las acciones del Comité, en apoyo de la labor que realiza la Unidad Técnica de Apoyo, en aras de atender adecuadamente los retos presentes en esta actividad. Además; se giren instrucciones para evitar, en la medida de lo posible, situaciones como las comentadas, en el libro de actas de ambos Órganos Colegiados. Ver punto 6.2.2. de este informe.
- 7.3 Se instruya a los integrantes del Comité de Ejecución del Fideicomiso, de COMEX, para que propongan al Fiduciario mantener los costos actuales, de la administración del Fideicomiso, por un periodo de tiempo fijos, aún, cuando se retomen las actividades sustantivas de éste, como parte del reconocimiento de haberse mantenido el pago pactado con un volumen de actividad reducido y considerando los problemas de financiamiento que tiene el fideicomiso, mientras se logra fortalecer los recursos para éste. Ver punto 6.2.3 de este informe.