

El déficit de formulación de la política pública de la infraestructura vial nacional de 1998

The deficit of formulation of the public policy of the national road infrastructure of 1998

Jorge Alberto Vásquez Rodríguez

Director Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local
Universidad Estatal a Distancia
San José, Costa Rica
jvasquez@uned.ac.cr

Fecha de recepción: 16/06/2022 - **Fecha de aprobación:** 03/11/2022

RESUMEN

La reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional de 1998 incorporó aspectos claves del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo vigente en el país en el momento de su oficialización. Este estilo desde principios de los años 80 promulga el protagonismo del mercado, en deterioro del papel del Estado, de ahí, que concordante con el mismo se trasladó la construcción, conservación y mantenimiento de la Red Vial Nacional del Estado al empresario privado, mediante contrataciones administrativas a cargo de un ente público denominado el Consejo Nacional de Vialidad, en donde en su consejo de administración, máximo jerarca de esa institución, estarían incorporados tres miembros de los empresarios organizados del mercado de la construcción de carreteras, con voz y voto, que coadministrarían la institución, con otros tres miembros representantes del gobierno de turno y uno de los gobiernos locales, con recursos provenientes de un Fondo Vial Nacional.

La formulación de la política presenta un déficit, generada principalmente por la reformulación del problema público y de la estrategia de intervención de la política pública, generada desde "lo político" en la Asamblea Legislativa en el primer cuatrimestre de 1998. De ahí que no se le brindó una posible respuesta a algunas de las causas del problema público como la relocalización de servicios, las expropiaciones, la coordinación con entes públicos que determinan el avance de la obra vial, la protección del medio ambiente, el control y calidad de las carreteras, el control excesivo sobre las obras viales, ejercidos directamente o indirectamente por entes públicos controladores, generándose así un déficit de formulación en la política pública, que incide negativamente en los resultados de la misma.

Palabras clave: Red Vial Nacional; carretera; Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo; política pública.

ABSTRACT

The reorientation of the public policy of the national road infrastructure of 1998 incorporated key aspects of the New National Style of Development in force in the country at the time of its officialization. Since the beginning of the 1980's, this style promulgates the leading role of the market, in deterioration of the role of the State, hence, in accordance with it, the construction, conservation and maintenance of the National Road Network of the State was transferred to the private entrepreneur, through contracts administrative tasks in charge of a public entity called the National Highway Council, where three members of the organized businessmen of the highway construction market would be incorporated into its administrative council, with voice and vote. They would co-manage the institution, with three other members representing the current government and one from the local governments, with resources from a National Road Fund.

The formulation of the policy holds a deficit, generated mainly by the reformulation of the public problem and the intervention strategy of the public policy, generated from "the political" in the Legislative Assembly in the first quarter of 1998. Hence, a possible response was not provided to some of the causes of the public problem, such as the relocation of services, expropriations, coordination with public entities that determine the progress of road works, environmental protection, control and quality of highways, excessive control over road works, exercised directly or indirectly by controlling public entities, thus generating a formulation deficit in public policy, which negatively affects its results.

Keywords: National Road Network; highway; New National Development Style; public policy.

Introducción

Al amparo del Estado de Bienestar y hasta finales de los años 70, la infraestructura vial nacional había crecido vertiginosamente en Costa Rica, lo que se sostuvo hasta 1985, año en que por cada kilómetro cuadrado de territorio; existían 0,69 kilómetros lineales de carretera, que en su mayoría se encontraban en buen estado, por lo que el país, había alcanzado una alta densidad de carreteras, superando en aquel entonces a casi todos los países de Latinoamérica, incluso a México, por lo que la red vial general, incluyendo la Red Vial Nacional eran orgullo nacional.

En 1995, cuando habían transcurrido poco menos de 15 años de que el país había adoptado el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, con un Estado con rasgos neoliberales, las carreteras se encontraban sumamente deterioradas, ya que únicamente el 10% de las mismas estaban en buen estado, situación que prevalecía en 1998, pese a leves esfuerzos realizados en la Administración Figueres Olsen (1994-1998) para mejorar el nivel de las carreteras, mediante el proyecto “cero huecos”.

La Administración Figueres Olsen (1994-1998) presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que reconocía como problema público la deficiente red vial, tanto nacional como cantonal, y que pretendía brindarle solución, en el ámbito de la conservación y mantenimiento vial.

En la Asamblea Legislativa, el problema público fue redefinido desde “lo político”, sin que mediara estudio técnico alguno, y este se conceptualizaría como la deficiente Red Vial Nacional con que contaba el país, excluyendo del mismo a la red cantonal y, además, en la política pública, se incluiría la obra nueva, junto con la de conservación y mantenimiento.

La presente investigación identifica un déficit en la formulación de la reorientación de la política pública de infraestructura vial nacional de 1998, provocado principalmente desde “lo político”, mismo que se relaciona con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo existente desde el inicio de los años 80.

Aspectos teóricos

La posición epistemológica de la investigación se fundamenta en: el Modelo de Estilo Nacional de Desarrollo a partir del planteamiento de Rovira (2004); el Modelo de Políticas Públicas de Subirats y colaboradores (2008); las Redes de Políticas Públicas a partir de Zurbriggen (2007), el Modelo de Calidad de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puentes de España en función del Modelo de la Calidad Total y las teorías de los intereses de actores a partir de los homines: bureaucratic y economicus, reciproccans.

De conformidad con el entramado de las teorías anteriormente mencionadas, se considera que la política pública acontece en un marco institucional que tiene lugar en un determinado estilo nacional de desarrollo, en donde se materializan las reglas formales e informales y el juego de actores, estos últimos motivados por el logro de sus intereses y para alcanzar los mismos utilizan sus recursos.

La política pública (PP) pretende brindar una solución a un problema público que es aquel que, además de considerarse un problema social, se encuentra en la agenda política, siendo el Estado, mediante la PP, un proveedor de bienes y servicios, dirigidos a la ciudadanía, mismos que deben ser de calidad para la aceptación de esa misma ciudadanía, esta tiene lugar mediante una serie de decisiones, intencionalmente coherentes, con participación de una gama de actores, públicos y privados.

Aspectos metodológicos

En el presente artículo, se brinda una respuesta a la pregunta general siguiente:

¿Cómo se conceptualizó el problema público, la hipótesis causal y la hipótesis de intervención de la política, al momento de reorientarse la política pública de la infraestructura vial nacional en 1998?
¿Por qué esa conceptualización?

Asimismo, brinda una respuesta a las preguntas específicas siguientes:

- ¿La conceptualización del problema público, así como la definición de la estrategia de intervención fue influenciada por el estilo nacional de desarrollo vigente en ese momento?
- ¿Cuáles causas fueron consideradas y excluidas de la conceptualización del problema público de la deficiente red vial nacional? ¿Por qué fueron incluidas o excluidas esas causas?
- ¿Qué actores intervinieron en la formulación de la política? ¿Cuáles fueron sus intereses?

La formulación de la política que se estudió es la que se oficializó mediante la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) N° 7798, en el primer cuatrimestre de 1998.

De la formulación de la política pública, se analizó la estrategia de intervención, no considerándose otros aspectos, en particular, se verificó que la hipótesis de solución (estrategia de intervención) fuera congruente con la hipótesis causal del problema público.

A partir de la posición teórica, fundamentada principalmente en las teorías: del estilo nacional de desarrollo, la política pública a partir de Subirats *et al.* (2008) el neoinstitucionalismo, la nueva gestión pública, la gestión de calidad, la burocrática, la elección racional, así como las mejores prácticas internacionales en calidad de infraestructura vial, se interpretó y explicó la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, en su fase de formulación, a partir de la hipótesis causal y la hipótesis de solución. Este enfoque de interpretación, la complejidad, actualidad y novedad, hacen que la investigación sea cualitativa, pero al apoyarse en estadísticas, la hacen también cuantitativa.

Los métodos de investigación cualitativos de investigación utilizados fueron la entrevista y la revisión documental.

El artículo es producto de la tesis doctoral de Gobierno y Políticas Públicas “La Política Pública de la Infraestructura Vial Nacional de Costa Rica (1998-2014)”, presentada en la Universidad de Costa Rica, en el año 2019.

Desarrollo

Estilo nacional de desarrollo

De conformidad con Vásquez-Rodríguez (2019), fundamentado en Rovira (2004):

Las políticas públicas que se formulan e implementan en un determinado periodo, son concordantes con el estilo nacional de desarrollo del país en ese momento, en tanto ellas responden al movimiento concreto de factores económicos, sociales, culturales y políticos y al rumbo y ritmo, que una sociedad ha establecido en ese momento histórico, en donde los factores políticos son de primer orden. (Vásquez-Rodríguez, 2019, p. 7)

De ahí que, para entender la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional de 1998, se hace necesario estudiar el estilo nacional de desarrollo vigente en el momento de su oficialización.

De conformidad con Rovira (2004), la crisis económica en Costa Rica de 1980-1982, canceló el estilo nacional de desarrollo que había seguido el país desde la segunda Postguerra Mundial, y a partir de la Administración Monge Álvarez (1982-1986), con la firma del primer Programa de Ajuste Estructural entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial, y su ratificación en la Asamblea Legislativa, se inaugura lo que Rovira denomina el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo.

De conformidad con Rovira (2004) y Vásquez-Rodríguez (2019), los pilares que sustentan la estrategia de reformas económicas que otorga la dirección al nuevo estilo nacional de desarrollo, son las siguientes:

- Liberalización del comercio exterior y retorno a las exportaciones como motor de la economía.
- Reforma del sistema financiero, para que el mercado sea protagonista.
- Reforma funcional del papel del Estado y su reducción institucional.
- Reforma laboral.
- Introducción de la Nueva Gestión Pública.

De conformidad con Rovira (2004), se había experimentado en el país un crecimiento económico con exclusión social, producto del estilo nacional de desarrollo que había adoptado el país.

La reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional de 1998 respondería a la orientación del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, como se explica más adelante.

Transformación del Estado en la década de los noventa

De conformidad con Rovira (2004), Capitán (2000) y Vásquez-Rodríguez (2019), en la década de los ochenta, pero especialmente en la década de los noventa y en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), el estado se había transformado, siguiendo la dirección del neoliberalismo, en cuanto a mayor protagonismo del mercado en concordancia con un estado pequeño.

En el momento de la reformulación de la política, y de conformidad con el estilo nacional de desarrollo, se habían roto los monopolios estatales de la banca y los seguros, se había preparado el camino hacia el fin del monopolio de las telecomunicaciones, que sucedería años después, el régimen de pensiones se había debilitado, las exoneraciones habían sido prácticamente eliminadas, las barreras arancelarias tendían a cero, las barreras no arancelarias se mantenían en lo mínimo.

De conformidad con Vásquez-Rodríguez (2019), en dicha época se estaba finalizando la privatización de las empresas estatales, especialmente las creadas en el periodo del Estado Empresario, se había introducido aspectos de la Nueva Gestión Pública en el Estado. Es decir, instrumentos, conceptos y herramientas de la administración privada habían sido implantados en la Administración Pública. Además, se había entronizado el fenómeno del corporativismo empresarial de las políticas públicas, mediante el que empresarios organizados se habían introducido en las juntas directivas de entes públicos clave, con voz y voto, y se había detonado una solapada privatización de los servicios públicos, por medio del proceso de contratación administrativa, mediante el que el empleo público se vería afectado. En tanto, gran parte de la planilla estatal sería sustituida por empresas privadas que brindarían

servicios, en lo que se denomina un proceso de tercerización y las organizaciones de la Sociedad Civil habían asumido parte o las responsabilidades del Estado en diversas áreas, como la atención a la población vulnerable o protección cultural, para lo que el estado, incluso le transfería fondos públicos.

La reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional de 1998, sería congruente con esa reforma del Estado existente en el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, dándole mayor protagonismo al empresario privado, en deterioro del papel del estado, como se explica con mayor detalle en los puntos siguientes.

El problema público

De conformidad con Mata-Abdelnour (2011), existe una relación directa entre infraestructura y el desarrollo económico y, por ende, en la competitividad, según dicho autor.

Según Rozas y Sánchez (2004) y Mata-Abdelnour (2011), para el caso de la infraestructura latinoamericana, existe una relación directa entre infraestructura y desarrollo económico, ya que la infraestructura impacta en lo siguiente:

- i. La estructura de costos de las empresas.
- ii. La productividad de los factores.
- iii. La conectividad, accesibilidad territorial.
- iv. El bienestar general de la población.

La infraestructura vial constituye:

[...] un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico/económico determinado, y con el exterior. En este sentido, tales redes constituyen un elemento vertebrador de la estructura económica de los países y de sus mercados, así como de los mecanismos concretos de articulación de las economías nacionales con la economía mundial (Rozas y Sánchez, 2004, p. 5).

La infraestructura vial nacional, entonces, es un apoyo o un acompañante del desarrollo económico de un país, pero si la misma es deficiente, se convierte en un obstáculo de ese desarrollo.

Pese a la importancia de las redes de carreteras en el desarrollo económico del país, antes de la reorientación de la política de infraestructura de 1998, las mismas se encontraban en mal estado, luego de que en décadas atrás ellas se habían extendido, y se mantenían en buen estado.

La red de carreteras en el país había crecido y mejorado al amparo del Estado de Bienestar, en 1964 era de 16060 kilómetros, en 1969 de 18742 kilómetros, en la década de los 70, época de mayor intervención estatal, con lo que se denominó Estado Empresario con alta intervención del estado mediante empresas estatales que conformaban la Corporación Costarricense de Desarrollo, la red general del país creció cerca de 10000 kilómetros.

Al cancelarse el anterior estilo nacional de desarrollo y con ello la merma del Estado de Bienestar, y asumirse el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo con un Estado con rasgos neoliberales, a inicios de la década de los 80, la red general del país era de 28101 kilómetros, de los que 6011 kilómetros corresponderían a la Red Vial Nacional y 22090 kilómetros a la Red Vial Cantonal.

La red vial de Costa Rica, que había crecido vertiginosamente en los anteriores 35 años, se había convertido en un orgullo nacional, ya que, en esa época, por cada kilómetro cuadrado de territorio; existía 0,69 kilómetros lineales de carretera que en su mayoría se encontraban en buen estado. Dicha densidad convertía al país en líder en la penetración de su territorio, incluso a nivel superior al de Brasil y de México, además, por cada kilómetro de carretera, circulaban seis vehículos, por lo que se podía transitar holgadamente. (Vásquez-Rodríguez, 2019, p. 605)

En 1998, momento de la reorientación de la política, la red general contaba con 37273,43 kilómetros, de los que 7426,43 kilómetros eran de la Red Vial Nacional.

En ese año dicha red vial, se había convertido en vergüenza nacional, ya que, si bien conservaría el liderazgo en densidad en Latinoamérica, la penetración a todo el territorio nacional era difícil, ya que, por ausencia de una oportuna conservación y mantenimiento de las carreteras de lastre y asfalto, muchas de ellas habían desaparecido. El tránsito se dificultaba enormemente en todo el país, por el mal estado

general de las vías, ya que únicamente el 10 % de la red vial nacional se encontraba en buen estado. (...) el país no había sido capaz de conservar y mantener en buen estado su mayor activo público en términos económicos, del que se había sentido orgulloso, y que, a la vez, les había permitido una movilidad eficiente a sus habitantes (Vásquez-Rodríguez, 2019, p. 605).

En 1998 al reorientarse la política pública de la infraestructura vial nacional, el país contaba con un 10% de la red vial nacional en buen estado, la red era un obstáculo, no impulsor o acompañante del desarrollo económico.

Las carreteras del país no respondían a las necesidades del turismo, el comercio internacional, el comercio nacional y otros, lo que era disfuncional con el estilo nacional de desarrollo del país, orientado al exterior.

La Administración Figueres Olsen (1994-1998), remitió a final del año 1997 un proyecto de Ley para crear un ente público para la conservación y mantenimiento de las carreteras del país, de ahí que, en ese momento, se había considerado que el problema público era la deficiente red vial del país, tanto nacional como cantonal, lo que en la Asamblea Legislativa se varía.

Hipótesis causal

A partir de Subirats *et al.* (2008), para formular la política pública se deben considerar las causas del problema público, esto es lo que dicho autor llama la hipótesis causal, a las que se vendría dar solución, en lo que él mismo denomina la hipótesis de intervención o de solución.

La Administración Figueres Olsen, a finales de 1997, a partir del estudio de Louis Berger Internacional, Inc. (1998) denominado Reforma Institucional del Sistema Nacional de Transportes de Costa Rica, mismo que había sido financiado por el Banco Mundial, presenta un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, que proponía, inicialmente, abarcar la problemática de la conservación y mantenimiento vial, tanto de la red vial nacional como de la red vial cantonal, luego el texto sería sustituido por un segundo proyecto, que se había elaborado a lo interno de la Asamblea Legislativa.

A partir de lo anterior, existirían dos problemas públicos, uno formulado desde el “ámbito técnico” y el otro desde el ámbito “de lo político”¹, el segundo sustituyó al primero, y la diferencia entre ambos nos ayuda a comprender la brecha en la definición de la formulación de la política pública.

La identificación del problema público y su causalidad, desde una conceptualización técnica, se encuentra, principalmente, en el estudio de Louis Berger Internacional, Inc. (1998), mismo que es concordante, en ese aspecto, con el Plan Nacional de Transporte de 1995.

La propuesta presentada a la Asamblea Legislativa, por el Poder Ejecutivo de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), a través de varios diputados de diferentes bancadas, difería de las recomendaciones de Louis Berger Internacional, Inc. (1998), principalmente, en que la consultora visualizaba la política vial, integrada a una política general e integral de transporte que comprendiera, no sólo el transporte por carretera, sino el transporte ferroviario, aéreo, marítimo y fluvial, y la integración del transporte privado con el transporte público.

Según Louis Berger Internacional, Inc. (1998) y el Plan Nacional de Transportes de 1995 el problema público, era la deficiente red vial nacional, nacional y cantonal, sus causas se materializaban a finales de 1997 en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), ente público responsable de la construcción, conservación y mantenimiento vial, mediante su propia planilla, y los actores que se relacionaban con él.

Las causas identificadas eran las siguientes:

i) Excesiva regulación por parte de entes públicos

De conformidad Vásquez-Rodríguez (2019) concordante con Louis Berger Internacional, Inc., 1998, May-Cantillano, 2017, Vásquez-Astorga, 2016:

Para la realización de una obra nueva, o para ejecutar programas de conservación y mantenimiento, entonces debían seguirse una serie de procedimientos excesivamente regulados, que implicaban autorizaciones diversas de también diversos entes públicos, lo que incidía en la gestión del proyecto. (Vásquez-Rodríguez, 2019, p. 249)

Para la ejecución de obras viales, el MOPT, debía acudir a una serie de entes públicos, que regulaban todo lo relacionado con recursos humanos, organización, presupuesto y contrataciones, ya que intervenían en la gestión administrativa la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

ii) Participación de entes controladores

De conformidad con Vásquez-Rodríguez, 2019, basado en Louis Berger Internacional, Inc., 1998, May-Cantillano, 2017, Vásquez-Astorga, 2016:

La participación de la Dirección General de Servicio Civil, Autoridad Presupuestaria, Mideplan y previamente de la Contraloría General de la República, en varias etapas de los proyectos viales, lo que incidía en ellos negativamente, en cuanto al tiempo de respuesta, al tener que consensuar aspectos relacionados con la gestión de un proyecto vial

¹ ‘lo político’ se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la ‘política’. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segunda refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo y, por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo y, por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identificados que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra.

(presupuesto, recursos humanos, contratación), lo que dilataba el diseño, construcción y explotación de la obra vial. (Vásquez-Rodríguez, 2019, p. 249)

Estos entes reguladores, se convertían a su vez, en actores de los que se requería alguna aprobación, para continuar en la utilización de los recursos necesarios para los proyectos viales, o incluso para iniciar los mismos.

iii) Recursos financieros insuficientes

El Partido Liberación Nacional y el Partido Social Cristiano, que habían gobernado el país, de 1982 a 1998, con el propósito de cumplir con los requerimientos de los préstamos impuestos por los organismos financieros que conformaban el Consenso de Washington, especialmente en cuanto a la disminución del gasto público, habían decidido desfinanciar el patrimonio vial del país (Vásquez-Rodríguez, 2019).

En 1980 se destinaban al sector transporte 1135 millones colones reales a partir del índice general de precios al por mayor, base 1978, y en 1995, esos fondos eran, con la misma base de cálculo, de 490 millones de colones (Louis Berger Internacional, Inc., 1998).

El Plan Nacional de Transporte de 1995 indicaba que el mal estado que presentan las redes viales, tanto la nacional como la cantonal, obedece a un crónico estrangulamiento financiero.

iv) Gestión deficiente

Los problemas de gestión, que se presentaban, eran los siguientes: concentración en la toma de decisiones en los niveles superiores, es decir, poca delegación de responsabilidades; inadecuados sistemas de control, inexistencia de un proceso de control de calidad o auditoría técnica, planificación deficiente, una formulación del presupuesto no integrada al proceso de planificación; no existía claridad por parte de las unidades organizativas en la etapa del proyecto vial que debían participar, y su incidencia en él; inadecuado gerenciamiento; lentitud excesiva en los procesos; ausencia de un sistema informático integral y, procesos y procedimientos definidos, pero no aplicados (Louis Berger Internacional, Inc., 1998; Vásquez-Rodríguez, 2019).

El problema de gestión era evidente en el ámbito financiero, por la incapacidad de ejecutar una parte sustancial del presupuesto, así por ejemplo en 1994, se ejecutó únicamente 65% del presupuesto que había sido destinado a la obra vial en 1995, fue de 82% (Louis Berger Internacional, Inc., 1998).

v) Rígida gestión de recursos humanos por normativa

Los funcionarios que participaban en obra vial estaban sujetos a la reglamentación y disposiciones del Régimen de Servicio Civil (Estatuto de Servicio Civil) de la Autoridad Presupuestaria, lo que implicaba que debía existir participación de la Dirección General de Servicio Civil y de la Autoridad Presupuestaria en las fases de reclutamiento, selección, clasificación, elaboración de perfiles y remuneraciones, instituciones que tardaban meses en realizar y, en algunos casos, hasta años (Vásquez-Rodríguez, 2019).

Durante la época del Estado de Bienestar el MOPT invertía en la capacitación de su personal, dentro y fuera del país, por lo que, a principios de 1980, contaba con un grupo profesional y técnico altamente capacitado. Después de ese año, con los compromisos adquiridos con los organismos financieros del Consenso de Washington, las administraciones del Partido Liberación Nacional y el Partido Social Cristiano, de 1982-1998, deciden no invertir en capacitación con el propósito de cumplir con los requerimientos de restricción del gasto público y, a su vez, incentivan la movilización de personal del sector público al sector privado, mediante una serie de programas de movilidad laboral, lo que implicó en el MOPT que gran parte de los profesionales y técnicos capacitados, se trasladarán al sector privado, como empleados de empresas consolidadas en el sector transporte, o que fundaron sus propias empresas.

vi) Deficiente relación con los usuarios de las vías

La imagen del Ministerio de Obras Públicas y Transportes se encontraba seriamente deteriorada, así como la relación con los medios de comunicación.

El Ministerio ha perdido credibilidad en la opinión pública ya que ésta considera que no cumple con lo prometido y que no asume correctamente sus responsabilidades. Creen, incorrectamente, que el MOPT es el único organismo responsable por la situación actual de

todas las vías públicas y lo califican duramente al experimentar diariamente la mala situación de las calles en este país. La ciudadanía carece de información sobre las actividades que están realizando el MOPT, sus proyectos y logros, y sobre todo de cuáles son sus responsabilidades y cuáles son las de las Municipalidades. Por otra parte, hay que considerar a los medios de comunicación masiva. A través de estos medios se refleja la mala relación existente de los medios con los jefes del Ministerio. La prensa informa constantemente de lo que ellos consideran como errores y debilidades del Ministerio. Responsabiliza al MOPT por la falta de cumplimiento de los contratos adquiridos con terceros y considera que el MOPT no les da el seguimiento adecuado a los proyectos. Como consecuencia la actitud de los jefes del MOPT con la prensa es siempre a la defensiva, ya que se sienten permanentemente agredidos. (Louis Berger Internacional, Inc., 1998, p. 50)

El criterio del ciudadano, en cuanto a la calidad de las carreteras, y en cuanto a la gestión realizada, era deficiente.

vii) Interferencia política

En los años noventa, la injerencia política provenía principalmente de los diputados y consistía en incluir en el presupuesto nacional proyectos no sugeridos por el Poder Ejecutivo o por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Angulo-Zeledón, 2016, Vásquez-Astorga, 2016), y presionar a las autoridades del MOPT, sobre proyectos, de su conveniencia político-electoral.

En 1997 el presupuesto del MOPT fue aumentado en tres mil millones de colones con respecto a 1996 al incluirse proyectos de interés de los diputados, en forma inconsulta con los profesionales en la materia vial (Louis Berger Internacional, Inc., 1998).

Al incluirse proyectos sin los estudios técnicos y los diseños en el presupuesto nacional por parte de los diputados de la época, provocaba una brecha entre la planificación y el presupuesto, ya que los diputados aprobaban presupuesto para obras en que ni siquiera existían los planos, o al menos algún estudio técnico preliminar (Vásquez-Rodríguez, 2019).

Refiriéndose a esa inherencia política, el Ingeniero Angulo-Zeledón, miembro del Consejo de Administración del CONAVI en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) como representante de la Asociación de Carreteras y Caminos, en entrevista del 03 de noviembre de 2016, indicaba:

Los recursos que se le daban al MOPT, casi siempre se orientaban a lo que los diputados querían (...) Llegaban los diputados y convencían a las autoridades de que había que hacer tal calle, además hasta se pintaban escuelas y se pintaban iglesias (...) gran parte de los recursos tenían esa orientación (...), la pintura que era para señalamiento se ordenaba para Cartago para pintar una escuela, cambiaban la pintura, con un estañón de pintura de señalamiento sacaban estaños de pintura corriente (...), la Auditoría del MOPT comenzó a reclamar, eso era común, la presión que hacían los diputados, el mantenimiento se vino abajo (...), la injerencia política la que estaba desviando los recursos (...) había necesidad de hacer un cambio. (Angulo-Zeledón, 2016)

Entonces, los pocos recursos que había tenido la política vial nacional, desde 1995, se veían gravemente afectados por los intereses político-partidistas, lo que incidía negativamente en la deficiente red vial nacional.

Debido a que por lo general una obra nueva, debe ampliar el derecho de vía, o reconstruir el mismo, el tema de las expropiaciones, relocalización de servicios, y permisos y gestiones, relacionados con la política ambiental, se vuelve clave, lo que no lo es en la conservación y mantenimiento vial. Es así, como los diputados en la última legislación de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), al cambiar el texto del proyecto de ley, para incluir la obra nueva, no consideraron aspectos claves, propios de la obra nueva, lo que generó grandes problemas en la implementación de la política, especialmente el retraso de los proyectos viales. (Vásquez-Rodríguez, 2019, p. 254)

El primer proyecto de ley para la posible reorientación de la política pública sufre una serie de cuestionamientos de los diputados de la última legislatura de la Administración Figueres Ferrer

(1994-1998), ya que no cubría la obra nueva, solo la conservación y mantenimiento, además cubría toda la red del país, no sólo la nacional y finalmente había un desacuerdo con cierta flexibilidad administrativa, especialmente en recursos humanos.

A raíz de lo anterior Rodolfo Méndez Mata, uno de los líderes, en ese momento del Partido Unidad Social Cristiana, y de la banca correspondiente en la Asamblea Legislativa, antiguo Ministro de Hacienda y Exministro de Obras Públicas y Transportes, precandidato presidencial en las elecciones para el periodo 2002-2006, redactaría un nuevo proyecto de ley, previo acuerdo con los diputados de los diferentes partidos mayoritarios de la época, que sustituiría al primero.

El excluir la obra nueva, no era del agrado de los diputados del turno, ya que perdería una herramienta valiosa para ellos, para los procesos político-electorales, ya que la inauguración del puente o la carretera nueva atrae votantes, lo que no lo hace con tanta importancia, los procesos de conservación y mantenimiento vial (Vásquez-Rodríguez, 2019).

Al sustituirse el proyecto de ley de "Creación del Consejo de Conservación Vial" por el del proyecto de ley "Creación del Consejo Nacional de Vialidad", el ámbito de la política pública se redefiniría, al excluir a la red cantonal, conservar únicamente la red vial nacional, además de que ahora, a la conservación y mantenimiento, se le uniría la obra nueva.

En ese segundo proyecto de ley, entonces el problema público se redefiniría desde "lo político", y ahora sería la deficiente red vial nacional, excluyéndose así, a la red cantonal como problema público, por resolverse en la agenda política del momento.

Al incorporar la obra nueva, entonces la hipótesis de intervención debía ahora considerar los elementos siguientes:

- Dificultad de realizar expropiaciones oportunamente.
- Dificultad en la relocalización de servicios públicos.
- Retrasos en la obra vial producto de la obtención de permisos y gestiones relacionados con la protección de ambiente.

Las expropiaciones, la relocalización de servicios, los permisos y gestiones relacionadas con la protección del ambiente, no habían sido identificados como causas del problema público, debido a que el estudio de Louis Berger Internacional, Inc. (1998), así como el primer proyecto de ley, se referían a la conservación y mantenimiento vial, no a las obras nuevas o mejoramiento vial.

Debido a que, por lo general, una obra nueva debe ampliar el derecho de vía, o reconstruir el mismo, el tema de las expropiaciones, relocalización de servicios y permisos y gestiones, así como las acciones relacionadas con la política ambiental, se vuelve clave, lo que no lo es en la conservación y mantenimiento vial. Es así, como los diputados en la última legislación de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), al cambiar el texto del proyecto de ley, para incluir la obra nueva, no consideraron aspectos claves, propios de la obra nueva (Vásquez-Rodríguez, 2019).

Aunado a lo anterior, ni el primero ni el segundo proyecto de ley, consideraron como causa del problema público:

- El control y verificación de la calidad de las obras viales.
- Aumento en la demanda de los servicios de tránsito de carreteras, generados por el aumento de la flota vehicular, relacionada con el turismo, el comercio exterior, así como la actividad productividad en general, y el cierre técnico de los ferrocarriles ocurridos en la Administración Figueres Olsen (1994-1998).

En entrevista el 18 de octubre de 2016, con el Ingeniero Vargas-Zeledón, director ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, indicaba:

El gran problema es que en el último momento de la aprobación de la ley se le introduce una última accesión que se le da al CONAVI la posibilidad de construir obra nueva (...), desde el principio el CONAVI pierde su función de orientación estratégica para el que fue creado, y adquiere una visión más de tipo político que ha sido nefasta para el desarrollo del CONAVI.

La solución entonces al problema público se llevaría a cabo desde “lo político”, pero sin considerar aspectos técnicos claves.

Solución al problema público

De conformidad con la Ley N° 7798, Ley de Creación del CONAVI, la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional brindará solución (hipótesis de intervención) al problema público mediante la redefinición de las competencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la creación del denominado Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), así como el establecimiento de un Fondo Vial Nacional.

La estrategia de intervención de la reorientación de la política consistió entonces en:

- Excluir del MOPT las competencias de construir, conservar y mantener la Red Vial Nacional y, en su lugar, asumir la rectoría de la política de infraestructura vial nacional, lo que incluiría la formulación de planes de largo y mediano plazo.
- Crear al Consejo Nacional de Vialidad, ente público con personería jurídica e instrumental y desconcentración máxima, adscrito al MOPT, encargado de la contratación y la fiscalización de empresas privadas que se encargarían de la conservación, mantenimiento y construcción de la red vial nacional.
- Crear el Fondo Vial Nacional con el que se financiaría las obras de construcción, conservación y mantenimiento, cuyos fondos principalmente se generarían a partir de una parte del impuesto a los combustibles, la recaudación de peajes, y un impuesto sobre los vehículos, y otros de menor importancia.
- Establecer un Consejo de Administración como máximo jerarca del CONAVI, conformado por siete miembros, tres de ellos se incorporarían a partir de las ternas que remitiera la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAED) (dos miembros) y la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (un miembro), el resto de integrantes de la junta directiva o consejo de administración sería un representante de los gobiernos locales, y tres miembros del

Ministro de Obras Públicas y Transporte (MOPT), entre los que se encontraría el Ministro de Obras Públicas y Transportes y el Viceministro de Infraestructura.

La reformulación de la política pública incorpora premisas, conceptos y la orientación del estilo nacional de desarrollo imperante en el momento de su adopción, en tanto en ella se refleja la disminución del protagonismo del Estado, el fortalecimiento de la empresa privada y es acorde con la reforma del estado que había experimentado el país en los años 90, especialmente en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), que tenía la misma orientación en mención.

De conformidad con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo las obras viales, a partir de 1998 serían construidas, conservadas y mantenidas por empresas privadas contratadas para tal efecto, erradicándose así la práctica generalizada que se tenía hasta ese entonces, de que el Estado, con su planilla, maquinaria, herramientas y sus suministros, construyera, conservara y mantuviera la red vial nacional ya que, de conformidad con las premisas, lo anterior, incorpora la señal de la eficiencia de lo privado sobre lo público, acorde con el estilo nacional de desarrollo en mención.

Asimismo, se incorpora en el Consejo de Administración, jerarca del CONAVI, en la junta directiva a tres representantes del empresario organizado, con voz y voto para que, en conjunto con los funcionarios públicos, tomen las decisiones estratégicas sobre la obra vial nacional, a partir de la premisa anteriormente mencionada.

La estrategia de intervención, mediante la fundación del CONAVI, era poco innovadora, ya que repetiría una especie de medidas, que se habían aplicado en los entes públicos, fundados o reformados en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), las que habían sido impulsadas por los organismos del Consejo de Washington y eran parte del movimiento de la Nueva Gestión Pública de la época, impuesta a la reformas estatales en el mundo durante fines de los años 70, durante las décadas de los 80 y 90.

El modelo de organización del CONAVI copia el modelo de organización de los fondos viales para la conservación y mantenimiento vial que se instalaron en varios países en Latinoamérica en la década

de los noventa. Dicho modelo fue impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y claramente se visualiza en las motivaciones de los dos proyectos de ley, el primero estructurado desde el ámbito técnico y el segundo desde lo “político”. Este modelo fue implementado en varios países, pero sólo para la conservación y mantenimiento vial, no para la construcción de obra vial, como fue el caso de Costa Rica (Vásquez-Rodríguez, 2019).

La reorientación de la política infraestructura vial nacional, no brindó solución a las causas del problema público siguientes:

- El control y verificación de la calidad de las obras viales.
- El aumento en la demanda de los servicios de tránsito de carreteras, generados por el requerimiento del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo.
- La dificultad de realizar expropiaciones oportunamente.
- La dificultad en la relocalización de servicios públicos.
- Los retrasos en la obra vial producto de la obtención de permisos y gestiones relacionados con la protección de ambiente.
- La excesiva regulación e intervención de entes públicos, ya que el CONAVI seguiría sujeto a las regulaciones de la Dirección General de Servicio Civil, la Autoridad Presupuestaria, Mideplan y la Contraloría General de la República.
- La rigidez en la administración de los recursos humanos, en tanto, los empleados del CONAVI estarían sujetos al régimen de servicio civil y a las disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil.
- La injerencia política de los diputados en la obra vial nacional.

En el primer proyecto de ley se le daba una solución algunas de esas causas, como era la excesiva regulación, la rigidez del recurso humano y la gestión de permisos a otros entes públicos, pero al redefinirse la estrategia de solución en el primer cuatrimestre de 1998 en la Asamblea Legislativa desde “lo político”,

en el segundo proyecto de ley esas causas fueron omitidas, proyecto que se convertiría en la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N° 7798.

Lo anterior, es decir, no dar una solución a las causas del problema público, se constituye en la brecha de formulación de la política pública, en tanto la hipótesis de intervención no comprendió la totalidad de las causas del problema público.

Conclusiones

La estrategia de solución al problema público del déficit de la infraestructura vial nacional es simplemente la reproducción parcial de los conceptos y técnicas, que los organismos financieros internacionales habían implantado en el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, en donde se le da protagonismo al mercado, en deterioro del Estado. Incluso, el modelo de organización del CONAVI es una copia de los modelos de organización de los fondos viales para la conservación y mantenimiento vial, que impulsaba CEPAL en los años noventa.

La reorientación de la política pública pone fin al estado constructor de carreteras y lo sustituye por el estado contratista, la Nueva Gestión Pública, que se incorporó al Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo desde principios de los años ochenta, indicaba que el estado no debe producir infraestructura, debe contratarla. Además, que la contratación había sido implementada en América Latina como un medio de privatización solapado, que estaban siguiendo los países de la región por imposición de los organismos del Consejo de Washington.

Por otro lado, la NGP establece que deben existir entes públicos con participación de los usuarios, de ahí que, con la creación del CONAVI, se incorporaron en el Consejo de Administración de ese ente público, tres representantes de los empresarios organizados. Lo que sí es novedoso, es dar la representación de la ciudadanía a los proveedores de infraestructura, pero esa fue la tónica común en prácticamente todos los entes públicos transformados, fundados o fusionados en la Administración Figueres Olsen, en lo que se conoce como la corporatización empresarial de las políticas públicas.

El proceso de desconcentración para que se realice la obra vial y el otorgamiento de personería jurídica e instrumental, era una especie de receta en la Administración Figueres, en la transformación del Estado.

No obstante, desde “lo político” los diputados del primer cuatrimestre de 1998 provocaron un déficit en la formulación de la política pública, ya que sin seguir estudios técnicos de los especialistas, transformaron la solución inicial al problema en que la política de la infraestructura, se dedicaría únicamente a conservación y mantenimiento, al incluir obra nueva en la solución al problema, además de excluir a la red cantonal, no considerar las expropiaciones, la participación de una serie de entes públicos en la formulación y ejecución de obra vial, la coordinación con otras entidades públicas para la recolección de la infraestructura pública que se encuentra en el derecho de vida, el control y verificación de la calidad, entre otros.

Referencias

- Angulo-Zeledón, E. (2016). *Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional*. San José, Costa Rica.
- Capitán, A. L. H. (2000). *El cambio estructural del sistema económico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)* (Tesis doctoral). Universidad de Huelva, España.
- Louis Berger Internacional, Inc. (1998). *Estudio del Sistema de Transportes*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Costa Rica.
- Mata-Abdelnour, E. (2011). *Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009* (Tesis doctoral). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- May-Cantillano, E. (2017). *Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional*. San José, Costa Rica.
- Rovira, J. M. (2004). El Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC. En M. P. Flórez-Estrada, *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo?* San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Rozas, P., y Sánchez, R. (2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Serie Recursos naturales e infraestructura, N°75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vásquez-Astorga, H. (2016). *Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional*. San José, Costa Rica.
- Vásquez-Rodríguez, J. A. (2019). *La Política de Infraestructura Vial Nacional, 1998-2014* (Tesis doctoral). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Subirats, J., Knoepfel, C. L. P. y Frédéric, V. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. *Ariel Ciencia Política*, España.
- Zurbriggen, C. (2007). La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado: a diez años del Informe del Banco Mundial. *Nueva Sociedad*, 210, 156-172.

Los contenidos de este documento, representan insumos dentro de un proceso de gestión del conocimiento que, por sí mismos, a priori, no constituyen una declaración de una normativa, procedimiento, criterio o herramienta oficial de acatamiento obligatorio en la gestión de proyectos de obra vial pública de Costa Rica, por parte del LanammeUCR. Cualquier posición oficial para Costa Rica sobre aspectos puntuales contemplados en este documento, se realizarán por los medios que corresponden, según los lineamientos de la Universidad de Costa Rica, de la Ley 8114 y su Reglamento al Art 6 (Decreto 37016 – MOPT).