

INFRAESTRUCTURA Y OBRAS PÚBLICAS: EL CASO COSTARRICENSE 2006-2008

MBA. Carlos Carranza Villalobos. Costa Rica.

*Director Escuela de Administración Pública
Investigador del Observatorio de Coyuntura
Universidad de Costa Rica.*

Bach. Kimberly Calvo Gómez. Costa Rica.

*Escuela Administración Pública
Universidad de Costa Rica.*

Bach. Randall Otarola Madrigal. Costa Rica.

*Presidente FEUNA,
Investigador Observatorio de Coyuntura
Universidad Nacional.*

Resumen

Costa Rica se ha destacado en cuanto a infraestructura con respecto a los demás países centroamericanos, sin embargo, la falta de inversión y otros problemas estructurales, han llevado a este país a un rezago de décadas (1990-2010) en obras de infraestructura de diversa índole. Esta situación provoca pérdidas de competitividad que deben ser superadas si el país quiere seguir coherentemente sus objetivos de desarrollo y bienestar general. De este modo, un país no puede aspirar al desarrollo sin desplegar competitividad, sin las decisiones adecuadas para que esta se genere, parte de ese entorno favorable, es una infraestructura en buen estado y con aparato institucional que soporte dicho proceso.

Palabras claves

Infraestructura, competitividad, gestión pública, institucionalidad, Costa Rica.

Abstract

The article compares Costa Rica with the other Central American countries in terms of infrastructure. It also looks at how a lack of investment, among other structural problems, has contributed to Costa Rica lagging behind the region in infrastructure development and consequently becoming less competitive. Only by developing the country's infrastructure, and putting into place the state apparatus to maintain it, will Costa Rica achieve its development and general welfare objectives.

Key words

Infrastructure, competitiveness, governance, institutionalization, Costa Rica.

Introducción

El tema de infraestructura constituye un tema vital en la medida que es una de las condiciones para fortalecer la competitividad basado en la creación de capacidades nacionales, regionales y locales. La preocupación por la infraestructura de un país, nace de la estrecha relación entre infraestructura, competitividad y desarrollo.

1. La Capacidad de gestión pública en infraestructura y competencia

La infraestructura de transportes está relacionada con el conjunto de elementos físicos que sirven de soporte a diversos medios de transporte: vehículos, barcos, trenes aviones (De Rush, 2002).

En este punto partimos de la definición de infraestructura adoptada por CEPAL:

"La infraestructura es el conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil vinculadas a los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las cuales constituyen la base sobre la cual se prestan servicios para los sectores productivos y los hogares. La provisión eficiente y oportuna de estas infraestructuras, tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y social, encontrándose relaciones interesantes entre inversión en infraestructura y mejoras en la equidad social." (CEPAL, 2011)

De la definición se desprenden dos elementos vitales: La provisión eficiente y de larga vida útil, y la importancia que tiene la infraestructura en el crecimiento económico y social.

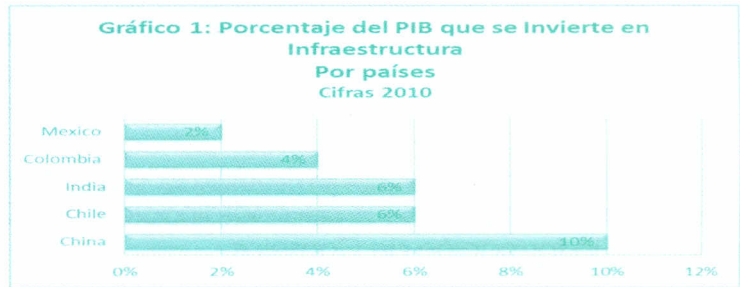
"El mecanismo general para una mejora en la infraestructura sería un incremento en la productividad y una disminución en los costos que influye en los precios hacia abajo, lo que incrementa la competitividad de los productos del país." (Rosas y Sánchez, 2004, p.13).

Este esfuerzo se enmarca dentro de nuevas condiciones de competencia en la cual, las relaciones son entre agentes económicos primarios, agentes intermedios y grupos que giran alrededor de la infraestructura. Partiremos entonces del concepto de *Competitividad Sistémica*, (Esser, Hillebrand, Messner, Meyer, 1996).

La competitividad sistémica incluye nuevas formas de empleo, innovación, capital social, fortalecimiento de infraestructura y modalidades de información. Asimismo, requiere políticas gubernamentales que respondan a estos requerimientos. El mercado internacional y nacional cada vez, se orienta y organiza hacia la producción, consumo a escala global, de acuerdo con vínculos que establecen un sin número de agentes económicos y sociales (empresas, Estados, organizaciones no gubernamentales, entre otros), en actividades que trascienden fronteras, para lo cual, se requiere que exista una óptima infraestructura de transportes, la correcta articulación y conexión entre puertos y carreteras, para facilitar el comercio exterior, la distribución e integración social de las comunidades.

Países como España, Brasil, México y Chile, China e India, tienen diversos programas de Inversión y desarrollo para impulsar el desarrollo económico, social y territorial mediante distintas formas de financiamiento público, privado o internacional (Cfr. Anexo 2). Sin embargo, en Informes recientes del Banco Interamericano y del Banco Mundial (Fay y Morrison, 2005), se ha dicho que en América Latina y el Caribe, hay pocas inversiones en infraestructura, lo que hace más difícil el progreso económico y social de la región y sus posibilidades de competir en un mundo globalizado.

En el siguiente gráfico se muestra que, mientras países como China, invierten anualmente una cifra del orden de 9% de su PIB en infraestructura (a nivel latinoamericano se destaca Chile como el país con mayor porcentaje del PIB invertido) la mayoría de los países de la región dedica a ese sector de importancia fundamental 2% o menos, (Fay y Morrison, 2005).



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y los respectivos Entes Gubernamentales de los países.

Existe un gran rezago, deuda y falta de proyección adecuada de inversión en estas áreas. En América Latina se convierte en tema de agenda central de nuestros países y en particular de Costa Rica.

Estudios conjuntos de BID y CEPAL sobre la infraestructura costarricense, identifican tres problemas principales, a saber: Bajo nivel de inversión, falta de proyectos de impacto y caos político en las decisiones públicas estratégicas (Celes, 2007). El nivel de inversión se ha fijado incoherentemente sin relación con las metas de desarrollo y los planes de esta materia. Para el caso costarricense, el problema está en la falta de obra pública en infraestructura nacional y en la escasa o nula inversión en la local.

En términos concretos, la red cantonal se ve seriamente afectada por los bajos niveles de inversión:

"Entre los cantones con menor índice de desarrollo (por debajo de 35) el cantón de Coto Brus (47 Km. de red vial nacional en total) está virtualmente sin tramos de red nacional en buen estado, Upala 4 Kms. en buenas condiciones de un total de 45 Km. Por el contrario el cantón de Belén con 94,9 de índice de desarrollo, posee el 40% de sus carreteras nacionales en buenas condiciones, superando ampliamente el porcentaje nacional." (LANANME, 2011, p.3)

Resulta inconsistente promover un modelo de desarrollo de apertura, si no existe, la competitividad sistémica, como política pública, esto se agrava, ya que se mantiene un bajo nivel de inversión que prolonga y amplía el rezago en infraestructura vial aunado a la brecha en las condiciones de infraestructura de una región y otra.

2. Gestión e institucionalidad en la infraestructura de Costa Rica 2008

Para analizar la competitividad sistémica debe evaluarse la capacidad institucional con la que cuenta Costa Rica. Para el caso costarricense, se encontró un nivel muy amplio de instituciones que participan en la toma de decisiones alrededor de la infraestructura, en las cuáles el grado de coordinación real es bajo y la complementariedad, escasa.

El Sector de Obras Públicas y Transportes está constituido por:

- I) El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) fundado en 1860 modificado por la ley 3155 de 1963. El organigrama del MOPT se encuentra dividido de manera muy centralizada.
- II) Instituciones desconcentradas, con las que el MOPT mantiene relaciones en algunos casos, de rector y en otros de coordinación. El MOPT, gestiona acciones correspondientes a través de la formación de Consejos.
- III) Instituciones descentralizadas con autonomía que actúan en el ámbito de la infraestructura.

Esta estructura se explica porque en los años 80 del siglo XX se disminuyó el rol del Ministerio de Transportes, trasladando paulatinamente las protestades a otros entes. En el caso de los denominados Consejos, se les otorgaron protestades especiales que les dieron la definición propia.

En esa desregulación también se dieron cierres simbólicos, como fue en el área de ferrocarriles, en la administración Figueres Olsen. En los 90 Costa Rica bajó el perfil en los planes de inversión en infraestructura y en los planes de inversión institucionales. Una parte de los decisores consideraron en forma errada que solo concesionando se podían arreglar muchos de los problemas citados.

Paradójicamente, se propiciaba la competitividad como discurso, sin el adecuado aparato institucional para el logro de la misma. El modelo de gestión adolece de la verdadera coordinación sistemática para el período estudiado, existiendo en la realidad poca coordinación entre las instituciones del área de infraestructura física. Durante este período los informes de la CGR, son muy claros en ese sentido.

De la misma manera, la desconcentración, en el caso del MOPT, llevó a una dispersión en las decisiones dónde, cada una de los consejos, actuó como órgano separado, sin capacidad de responder con directrices generales. La situación se agrava, si tomamos en cuenta, que del año 2000 al 2009, la cabeza directiva del MOPT se cambió, en diferentes momentos (Desde el año 2000 al 2009 hubo seis ministros del MOPT).

El otro punto, es que se dio más importancia a elementos como la concesión, sin tomarse en cuenta los mecanismos de evaluación, lo cual agrava el escenario.

3. La gestión del gobierno de Arias Sánchez en la infraestructura de transportes

Para el análisis de la evaluación de las principales políticas públicas, en esta área se tomó en cuenta:

- I) El programa de gobierno de Óscar Arias Sánchez y el discurso de toma presidencial (2006).
- II) El Plan Nacional de Desarrollo del período 2006-2010.

La Administración Arias Sánchez (2006-2010), tenía un marcado interés en el desarrollo y recuperación de la infraestructura pública de transportes, principalmente en la red vial. Se buscaba mediante planes nacionales de desarrollo y objetivos ministeriales, dar dinamismo y rentabilidad al proceso productivo y turístico en el país. (Programa Nacional de Gobierno 2006-2010).

3.1 Infraestructura vial: Un atraso permanente

La totalidad de la red vial costarricense tiene una extensión de 36 654 kilómetros, de los cuales 7.640 Km. corresponden a la denominada red nacional y 29.014 Km. a la red cantonal o municipal (DGP-MOPT, 2009). Ambas redes se articulan y entrelazan, haciendo casi imposible su diferenciación para los usuarios.

En la década de los setenta, la red vial de Costa Rica era una de las más desarrolladas de América Latina, pero veinte años después pasó a ser una de las más deterioradas; aspecto importante del desarrollo nacional que ha sido muy afectado por la deuda interna, a causa del "estrujamiento" de la inversión pública.

Ya en la administración Rodríguez Echeverría, (1998-2002), la situación se volvió crítica, tal como lo reconoce el mismo Presidente de esa época. *"Obras sin mantenimiento se despedazan, así que no se trata solo de hacer y olvidarse de mantener apropiadamente."* (Miguel Ángel Rodríguez, 11 nov., 2010).

Durante la administración Rodríguez y Pacheco, la construcción de obra fue limitada; en la última, las condiciones fueron todavía más escasas, debido al poco seguimiento que se le dio al tema. Si en los 90 se privilegió la apertura en concesiones y un modelo en el cual la inversión era baja en las siguientes administraciones, el déficit se aumentó y prolongó, con un rezago de casi dos décadas.

Examinando el estado de las carreteras, se encuentra que cerca de 6403 Km, se encuentran en estado regular o malo, esto es, cerca de dos terceras partes de la red vial nacional, lo cual significa que el país solo cuenta con 1237 kilómetros de su red vial nacional en buen estado; mientras que la red cantonal en estado regular o malo asciende a los 26 271 Km. y tan solo 2744 Km. en buen estado (MOPT, 2010).

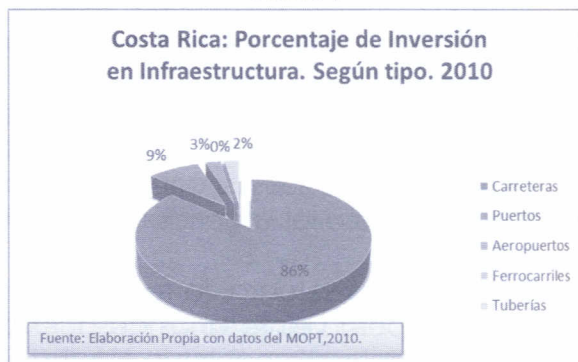
El estado de la infraestructura sigue siendo deficiente y ha mejorado poco en los últimos años: "Se estima que menos del 12 por ciento de la red de carreteras pavimentadas está en buenas condiciones, mientras que el 64 por ciento está en malas o muy malas condiciones. Esto sirve para explicar por qué Costa Rica tuvo una puntuación bastante inferior al promedio en un estudio sobre la calidad de la infraestructura." (Banco Mundial, 2009, p. xiii)

El enfoque integral se ha dejado de lado por distintas razones. La red vial es el sector en transporte más desarrollado del país; sin embargo, sus grandes deficiencias han frenado el desarrollo integral del transporte costarricense. En un recuento hecho entre el 2000-2007 se determina que: las inversiones se concentran significativamente en carreteras, (90% del presupuesto total ejecutado por el MOPT) propiciando un estancamiento de otras obras públicas para el desarrollo del país (CGR, 2008). Para demostrar la inadecuada inversión se presentan los siguientes gráficos que corresponden al año 2009 y 2010.

Gráfico 2



Gráfico 3



Gráficos 2 y 3. Costa Rica: Porcentaje de Inversión en Infraestructura, según tipo de infraestructura para los años 2009 y 2010. En adición a esta circunstancia, la inversión total en infraestructura es escasa, más aún cuando lo comparamos con la inversión necesaria estimada por el BID para mejorar la competitividad.

El cuadro 2 muestra las necesidades de inversión en el sector vial, que ascienden a más de 7.7 miles de millones de dólares, mientras que la inversión real es apenas de 106 mil millones de colones.

Cuadro 2: Costa Rica: Inversión Estimada en Infraestructura Vial vrs Necesidades de Inversión Estimadas, 2010

Tipo de Infraestructura	Monto Invertido Aproximado en Millones de dólares	Necesidades de Inversión Estimadas en Millones de dólares
Red Vial Nacional	316.00	5,007.00
Red Vial Cantonal	n.d	1719.00
Red Vial Urbana	n.d	992.00
Total	643.43	7,718.00

Fuente: Elaboración propia con datos del BID, MOPT y CEPAL.

El tipo de cambio utilizado en las cifras es el del 31 de dic de 2010.

Las necesidades de inversión en el sector de transportes, superan por mucho la cantidad que se está invirtiendo actualmente. El déficit de inversión proviene de la ausencia de seguimiento, inversión sostenida de largo plazo y la falta de alternativas coherentes para el sector. De ahí, la magnitud de los faltantes en infraestructura vial y, por consiguiente, el rezago mantenido como constante durante la última década (Sánchez, 1997). Es de esta falta de inversión de dónde proviene el rezago (BID 2010).

Según el informe de competitividad del Fondo Monetario internacional, uno de los aspectos negativos que repercute negativamente en la competitividad de Costa Rica, y una de las causas del estancamiento con respecto al informe anterior, es la condición actual de su infraestructura, especialmente a nivel vial y de puertos (2011).

Costa Rica, que en décadas anteriores hizo avances importantes en materia de extensión de la red vial, que colocaron al país en una buena posición a nivel centroamericano, hoy en día, se encuentra en un caos generalizado de la infraestructura de transportes, gracias a la falta de seguimiento y mantenimiento de las obras realizadas anteriormente.

"Puede decirse que Costa Rica ha privilegiado el desarrollo en extensión de su red vial, posiblemente en el marco de un elogiado criterio social de equidad en la distribución de recursos, pero la falta de inversión en los últimos años, ha provocado que los estándares de todas las rutas hayan quedado obsoletos dadas las necesidades actuales." (BID, 2010).

Al examinar las políticas de largo plazo se revisó la competitividad sistémica en relación con la infraestructura en el período 2006-2008. En infraestructura vial, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, y se examinó el Consejo Nacional de Obra pública y el Consejo de Nacional de Vialidad en otro apartado.

3.2 Infraestructura aeroportuaria: Temática con avance limitado

Los aeropuertos son una parte de la infraestructura, para la competitividad, que debe tener un país, contando con capacidades en diferentes regiones y de acuerdo con las relaciones con diferentes mercados. La gestión pública, debe propiciar la creación de mayores capacidades en infraestructura aeroportuaria, como alternativa, para la exportación rápida y oportuna. Por lo tanto, con el crecimiento económico, debería existir inversión sostenida en el sistema aeroportuario del país. En el caso costarricense, si bien se han hecho esfuerzos en relación con su Aeropuerto principal, solo existe, en términos de las regulaciones internacionales, un segundo Aeropuerto, con características mínimas para el manejo del transporte de personas y mercancías.

Si nos remitimos a los tres aeropuertos de mayor capacidad del país, notamos que en estos años la inversión no ha respondido a las demandas de los sectores económicos, por lo contrario, persiste la oferta de servicios limitados. Al inicio de la gestión del Presidente Arias Sánchez: la Ministra Karla González afirmó que el programa en este campo era muy ambicioso, ya que

contemplaba la finalización del Aeropuerto Juan Santamaría, la ampliación del Aeropuerto Daniel Odúber Quirós y la reiniciación de los estudios para el moderno Aeropuerto de Orotina. En términos de políticas públicas debe examinarse, en qué etapa se encuentra cada una de estas ideas desde la pre formulación hasta la implementación (Keith Mackay, 2007).

3.2.1 El Aeropuerto Internacional Juan Santamaría: Un aeropuerto urbano con espacio saturado

Este aeropuerto presentó varios problemas en su momento, pues la concesión dada a la empresa Alterra trajo problemas de gestión y ejecución de obra, atribuidas por la empresa a incumplimientos del gobierno o a financiamiento. La falta de cumplimiento por parte de la concesionaria Alterra fue tal, que la CGR, en su momento, tuvo que aceptar recepciones provisionales y parciales de las obras que concesionaron, para no empeorar la situación de la capacidad y competitividad del aeropuerto (CGR, 2007).

El 7 de mayo del 2009 dicha entidad emitió una resolución en la cual la empresa Houston Airport System Development Corporation (HASDC), sería la encargada de las ampliaciones correspondientes del aeropuerto Juan Santamaría. El 21 de julio de 2009 se iniciaron las obras por parte de este nuevo consorcio. Dentro de los acuerdos que emitió la CGR, la empresa tenía 11 meses para completar un edificio de 90 metros de frente para los puestos de migración y cuatro salas de abordaje de la terminal aérea, entre otras obras (Loaisa, 2009).

La terminal se ha mejorado, las remodelaciones e inversiones le dieron mayor capacidad y calidad a la recepción y salida de personas y de igual manera, en materia de cargas y transporte aéreo (Loaisa, 2009). A pesar de lo anterior, es necesario que se realicen en este aeropuerto, obras encaminadas a ligar el Aeropuerto Juan Santamaría con medios alternos como el ferrocarril urbano, que era parte de la propuesta de mejoramiento del MOPT, 2006-2010, tampoco se han ejecutado las respectivas obras de circulación para optimizar los servicios de este Aeropuerto que está saturado. Se deben reforzar los procesos de expropiación que le den mayor cabida y capacidad al aeropuerto. Los esfuerzos por mejorar la competitividad de este lugar se están dando, el y en ese sentido, el Juan Santamaría es el tercer mejor aeropuerto de América Latina según el ranking de 2010 de Airport Council International (La Nación, 28 de mayo, 2011), y gracias a las inversiones realizadas por el nuevo concesionario para ampliar la superficie del aeropuerto se consideró el de mayor progreso en la región con otras al año anterior. Sin embargo, el crecimiento urbano hace necesario que se efectúen obras para que cuente con suficiente espacio para atender aeronaves como el Airbus A340-600 y el Boeing 747, de lo contrario, será una terminal limitada y perderá competitividad.

3.2.2 El aeropuerto internacional Daniel Odúber: Un aeropuerto para mayor cobertura

Se invirtieron \$1.1 millones en la ampliación de 1.500 metros cuadrados en la Terminal, que incluyen una nueva sala de espera, más espacio para 22 counters y oficinas individuales destinadas a las aerolíneas.

3.2.3 Aeropuerto de Limón: Un aeropuerto con mínimo nivel

En el año 2000 se le efectuó una acometida subterránea de alto voltaje de iluminación principal con un costo de €35.0 millones. En el año 2003 se realizó un recarpeteado de la pista. Pese a que se tenían planeado en el Plan Estratégico Nacional de 2009 diversas obras de recarpeteado para este aeropuerto (MOPT, 2009), no fueron realizadas. El tema del aeropuerto de Limón requería un esfuerzo mayor para coordinar con los esfuerzos en materia de puertos y con el plan de modernización de Limón; sin embargo, no existió complementariedad en dichos procesos, que es parte del seguimiento que se le debe dar a este tipo de acciones.

3.2.4 El Aeropuerto en Orotina y en el sur: Temas pensados pero con poca acción

El tema, requiere de mayor respuesta por parte del Estado, de hecho, el nivel del avance que debería existir para crear un aeropuerto en Orotina, no ha llevado a mayores concreciones, salvo las declaraciones que hizo en su momento el Gobierno de Arias Sánchez. De igual manera un aeropuerto de mayor nivel en la zona sur no ha pasado de la declaración gubernamental, posiblemente por falta de estudios de impacto en la zona. El tema aeroportuario si bien se retomó no tuvo el nivel de profundidad que requería para convertir a Costa Rica en un país con mayor competitividad aeroespacial.

3.3 Infraestructura portuaria

Los puertos contribuyen a la competitividad sistémica y a fortalecer las cualidades para la competitividad si se cuenta con una adecuada gestión, modelo de costos en el manejo de cargas, tiempos de descarga, uso de equipo para los puertos y tecnología que permita conocer el flujo de mercancías. De hecho, algunos países logran mejorar su capacidad de competencia, ya que tienen una política de puertos claramente definida y con avances de obra para períodos de 30 a cincuenta años. En el caso de Costa Rica, si bien mantienen algún grado de competitividad, no se encuentra, dentro de lo que podríamos llamar, puertos para la competencia, mediana o alta, en el plan internacional. Entre los puertos importantes para el comercio exterior, se encuentran los siguientes:

3.3.1 Puertos del Pacífico

• Puerto Caldera: Un puerto en mejoramiento

En agosto del 2006 se concesionó el Puerto de Caldera y se adjudicó a las empresas Sociedad Portuaria Caldera S.A y Sociedad Portuaria Granelera S.A, La primera es la responsable de la administración del servicio público del puerto y de las inversiones en equipo, y la segunda de realizar la construcción de la Terminal de Granos con una inversión de \$24.5 millones. La Sociedad Portuaria Granelera S.A. tenía bajo su responsabilidad la construcción de un muelle, que todavía no ha realizado (MOPT, 2009). En más de 25 años, las únicas inversiones apreciables de Puerto Caldera son la ampliación del rompeolas y la adquisición de una grúa porta contenedores. En el caso de Caldera, se hicieron esfuerzos importantes pero posiblemente pasó lo mismo que en

el Aeropuerto Juan Santamaría, que los avances no se dan a un ritmo adecuado para mejorar las condiciones de competitividad.

- Puerto Golfito: Un puerto estancado

El Puerto de Golfito posee todas las características de un puerto comercial. Se construyó para la exportación de banano. En esa época, contaba con excelentes instalaciones, sin embargo, como muchas otras obras de infraestructura costarricense, la falta de inversión lo ha colocado en un puesto de rezago con respecto a los otros puertos.

"Sus actividades se han reducido a un mínimo. No obstante atracan algunos embarques esporádicos que traspasan aceite de palma y fertilizantes con lo cual se cubren los gastos fijos de personal permanente. Los embarques previstos para los derivados de la madera no se han realizado debido al desarrollo del mercado de ese producto y a la consecuente no explotación de las áreas previstas para ese producto. Golfito posee su propia administración, un servicio de pilotaje privado y una tarifa para la utilización de las instalaciones para el trasbordo de carga."
(ARESEP, 2010, p.14)

En el caso de Golfito, al ser de uso ocasional no cuenta con las condiciones para hacer un puerto moderno. Por el contrario, su estancamiento no permite un mejor uso, no cumpliéndose con las políticas fijadas durante este período, por el Gobierno.

3.3.2 Puertos del Atlántico

- Puerto Limón: Un puerto con posibilidades

A pesar de la falta de atención que sufre este puerto, al igual que los otros, Limón es uno de los puertos más importantes del país. En 1999 se recibían 1095 buques por año con un tonelaje de 2014 mil toneladas métricas por buque, eso es aproximadamente la mitad de la totalidad de buques que se reciben en todo el país (ARESEP, 2010). En 2010 se recibieron 2365 buques. (JAPDEVA, 2011)

En la administración Arias se trató de acelerar en dos sentidos: el primero, dar el puerto de Moín en concesión y paralelamente, desarrollar el proyecto Limón, ciudad- puerto aprobado por del Banco Mundial, con una inversión de 72,5 millones de dólares para financiar la revitalización de la ciudad de Limón y apoyar la modernización de su puerto.

El Proyecto Limón Ciudad Puerto, el cual tiene como propósito convertir a la Ciudad de Limón en un centro de desarrollo regional orientado a incrementar la competitividad del puerto (Turistas y Carga General) y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona Atlántica del país. En más de 25 años, las únicas modificaciones apreciables es la construcción de la terminal de cruceros y la granelera. El proyecto se ejecutará con un préstamo de aproximadamente \$70.0 millones del Banco Mundial. Queda pendiente el proceso de concesión del Puerto de Limón-Moín, con el propósito de lograr mayor eficiencia y competitividad de las operaciones que se desarrollan en ese puerto. El Proyecto Limón Ciudad Puerto no solamente incurrió en una

deficiencia técnica, sino que implicaba enfrentar un conflicto creciente con el sindicalismo que domina en JAPDEVA. Posiblemente, la medida más importante para el Gobierno, era la concesión de obra pública, razón por la cual las obras de Limón Ciudad Puerto estuvieran en segundo lugar.

3.4 Infraestructura ferroviaria: Un agotamiento de obra para la competitividad

Costa Rica es el país centroamericano con mayor extensión de la red vial,¹ (MOPT, 2010); a pesar de lo anterior, presenta grandes retos en materia de ferrocarriles. En particular, la red ferroviaria cuenta con 584 km, los cuáles no se encuentran en condiciones óptimas, debido a que por falta de mantenimiento adecuado, la red ferroviaria sufrió un serio rezago que llevó al cese del servicio de pasajeros y carga en junio de 1996, paralizándose, casi por un decenio. El abandono del sistema ferrocarrilero, hizo que muchas rutas se fueran abandonando paulatinamente, sin políticas en ésta área, de INCOFER.

En materia ferroviaria, el país está ejecutando muy lentamente el Proyecto de Tren Urbano desarrollado por el INCOFER, con una ruta desde Pavas hasta San Pedro, y además, se rehabilitó la vía férrea entre San José y Heredia. En el plan estratégico 2009-2010 se planteó como una de las metas, la construcción del ferrocarril interurbano, con el fin de agilizar los viajes interprovinciales de pasajeros entre Cartago, Heredia, Alajuela y San José. Sin embargo, aún no se han hecho los ajustes necesarios para que dicha meta sea realizada en un futuro cercano. Actualmente, se ha habilitado en forma parcial este servicio, pero el transporte ferroviario no se está explotando de manera que se aprovechen al máximo las ventajas de este medio de locomoción. Desde 1994 hasta 2001 no existió ningún cambio en la extensión ferroviaria del país, en 2002 se ampliaron tan solo dos kilómetros en el ferrocarril al Atlántico, mientras que la red ferroviaria del pacífico continuó sin ninguna modificación en su longitud (MOPT, 2010).

Durante casi una década, la red ferroviaria costarricense no sufrió ningún cambio apreciable en su extensión, en gran parte de este período estuvo deshabilitada, pero incluso en los años previos a su cierre, las modificaciones y mejoras en este aspecto ya eran imperceptibles. La falta de inversión en infraestructura anteriormente mencionada, se hace especialmente notable en el caso del ferrocarril, que sufre de un abandono progresivo.

"Se puede notar la disparidad entre medios de transporte complementarios como son las carreteras y el ferrocarril, así por ejemplo mientras que el primero ha absorbido como mínimo el 74,8% de las inversiones, en el desarrollo del ferrocarril se ha invertido como máximo un 0,8%. Esta disparidad se repite si se comparan los datos con los otros medios de transporte." (CGR, 2008)

1. Cuenta con 36 636.9 km de carreteras y caminos, de los cuales 7.622.9 kilómetros corresponden a la red vial nacional, competencia del Consejo Nacional de Vialidad (21% de la red total) y se agrupan en caminos de asfalto y concreto 63%, y lastre y tierra 37%. Los restantes 29.014.0 kilómetros constituyen la red vial cantonal, que representa el 79% de la red total del país, de la cual el 15% se encuentra asfaltada y 85% en lastre (MOPT, 2010).

En el plan Estratégico del MOPT 2006-2010 se planeaba a futuro la creación de un ferrocarril interurbano, que será un tren rápido de pasajeros a nivel regional entre las provincias de Cartago, Heredia, Alajuela y San José. Los esfuerzos que se han hecho para la reactivación del ferrocarril sin duda son un paso importante para el avance en materia de infraestructura vial, sin embargo, es necesario modernizarlo para que se hagan adelantos importantes en la materia y aumentar la capacidad de transporte de carga, ya que por este medio, la carga transportada por el ferrocarril sigue siendo mínima, 220 200 toneladas en 2009 (MOPT, 2010)

4. Dos instancias fundamentales de infraestructura vial: Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y Consejo Nacional de Concesiones (CNC)

El modelo del MOPT como ministerio centralizado, se desplazó paulatinamente, hacia un modelo de concesiones en distintos campos.

La ley 7404 de Concesión de obra Pública define las concesiones como:

"(...) es el instituto jurídico de derecho público mediante el cual el Estado encarga a una persona la ejecución de una obra y le transmite, temporalmente, los poderes jurídicos necesarios para que la explote, por medio del pago de una contraprestación o tarifa que abonarán los usuarios, con la autorización, control y vigilancia de la administración, pero por cuenta y riesgo del concesionario."

La política del MOPT se ha basado en el modelo de concesión en dos sentidos, en obra pública y en la construcción por terceros de la obra correspondiente. Los consejos encargados de esta área, son COSEVI Y CONAVI.

4.1 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI): Órgano decisor y ejecutor

En términos legales el órgano rector en materia de infraestructura de transportes es el MOPT, pero en términos reales por el desmantelamiento progresivo de su estructura central, se ha dado un traslado o desplazamiento de la rectoría real del MOPT hacia el CONAVI en lo que se refiere a infraestructura vial, convirtiéndose en el organismo de decisión real.

El ámbito de acción del CONAVI se circunscribe a la Red Vial Nacional, la cual está constituida por 7.430 kilómetros, de los cuales 60% corresponde a rutas pavimentadas, 39% a rutas en lastre y 1% a caminos en tierra. La Red Vial Nacional es el 20% de la red total, ya que la Red Cantonal es de 28.500 kilómetros.

La gestión del CONAVI, desde su creación, no ha sido ágil y oportuna por la falta de recursos, y ni una administración eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus objetivos y metas. Lo anterior se evidencia en el Informe DFOE-OP-21-2008 (CGR, 2008), que evaluó la capacidad administrativa, técnica y tecnológica del CONAVI en el logro de sus objetivos de creación y su contribución al proceso de desarrollo de las infraestructuras del transporte.

En dicho análisis se determinó que la programación de obras de los años del 2006 al 2008 no obedece a un enfoque estratégico, debido a la poca efectividad en el cumplimiento de objetivos, provocando que en la ejecución presupuestaria, del periodo evaluado, se diera una sub-ejecución promedio del 25% (CONAVI, 2006-2008), lo que se traduce en un desaprovechamiento de los recursos disponibles. Se demuestra entonces, que la falta de programación está ligada a la falta del llamado del sistema de planificación, ya que la programación es una tarea operativa del Plan Nacional de Desarrollo (Meoño, 2009), lo que demuestra las limitaciones en este campo. Si tomamos como indicador básico que es el nivel presupuestado comparado con el nivel ejecutado, encontramos que: de los ₡104.392,1 millones presupuestados para el año 2007, se ejecutaron ₡83.866,4 millones (80,3%), de los que ₡82.356,8 millones (98,2%) corresponden a conservación y construcción de obras. Desaprovechando el 60% más de los recursos con que contó aproximadamente con respecto al año 2006 (CONAVI, 2007)

Este desaprovechamiento se debe a la falta de capacidad organizativa y de operación para lograr la ejecución de la totalidad de los recursos presupuestados, bajo la observancia de adecuadas prácticas que propiciaran grados satisfactorios de eficiencia, eficacia y economía. Definitivamente, no se han hecho los ajustes necesarios para la optimización del presupuesto nacional. Esta ineficacia ocasionó el engrosamiento del superávit del CONAVI en el 2007, ascendiendo a ₡8.268,2 millones.

Las opciones para el desarrollo nacional están directamente vinculadas con una correcta gestión de la infraestructura vial; esta requiere inversión, planificación, seguimiento y evaluaciones periódicas. La duda razonable está referida hacia si se están ejerciendo las políticas oportunas, la planificación adecuada y la evaluación continua, que no pareciera ser el norte del sistema de transportes de obras públicas nacionales actual. Existe un desfase entre las definiciones macro globales, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los propósitos del Presidente.

4.2 Concejo Nacional de Concesiones (CNC): Un modelo híbrido, sin regulación adecuada para la competitividad

Desde la óptica normativa, esta modalidad contractual fue introducida en nuestro ordenamiento con la Ley General de Concesión de Obra Pública, Ley N° 7329 del 19 de febrero de 1993, que fue sustituida en el corto plazo por la Ley General de Concesión de Obra Pública, Ley N° 7404 del 3 de mayo de 1994, la cual a su vez fue sucedida por la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, N° 7762 del 14 de abril de 1998, que constituye el marco normativo vigente y con base en el cual se han desarrollado la mayoría de las iniciativas en la materia. Como enfatizamos en el comienzo de este trabajo, el crear competitividad sistemática es un elemento fundamental para el sector transportes e infraestructura vial. De hecho, se deben hacer esfuerzos para que las políticas públicas se orienten hacia el sector, en el sentido de la competitividad, en concordancia con las necesidades sociales y en relación directa con los agentes económicos. Entre las políticas públicas que deben tener un papel vital se encuentra el tema de la concesión de obras públicas como actividad encaminada

a mejorar y construir obras de primer nivel con rentabilidad para los operadores de la obra. Consustancialmente, las regulaciones de la rectoría y de los órganos correspondientes deben aumentar para el logro de dichos fines. (Hidalgo, 2008)

El Consejo Nacional de Concesiones (CNC) tiene la misión de materializar el potencial de la concesión de obra pública para construir obras en transportes, con financiamiento privado. Ante el déficit que ha habido de infraestructura, las concesiones han representado una alternativa frente a las incapacidades del Estado para cumplir sus funciones en lo relativo a obras públicas.

En cuanto a proyectos viales, éstos se enfrentan con problemas jurídicos, financieros y técnicos, cuya superación ha sido compleja. Sin embargo, es factible mencionar que los temas de expropiaciones, dificultades del contratista para conseguir el financiamiento del proyecto y la pérdida de actualidad de los términos de ofertados, son los de mayor relevancia, que se alimentan entre sí. (CGR, 2007).

El CNC, desde su fundación, no ha logrado la gestión eficiente y eficaz en el ámbito de las concesiones; ejemplo de ello es que después de diez años un proyecto vial como es la carretera San José-Caldera. La CGR, sin embargo, considera que la construcción de la Ruta San José-Caldera, tiene un nivel satisfactorio de cumplimiento (Memoria Anual 2009), esto, a pesar de los múltiples comunicados de LANAMME de los múltiples riesgos de derrumbe y otros peligros de la carretera una vez finalizada (López, 31 de mayo, 2010).

Las concesiones son una alternativa para cualquier país, ya que le permite alcanzar mayores niveles en obras públicas reforzando la inversión pública para acelerar el crecimiento y la competitividad. Lo que parece necesario, es mejorar las regulaciones a los concesionarios para que en el caso de incumplimientos crónicos, contemos con mecanismos que cubran la legalidad del país y puedan sentar precedentes en la administración de las obras y del marco legal en que se amparan (Vinocur, 2008)

5. Balance de la gestión en infraestructura

5.1 Balance de la Infraestructura de Transportes

En la gestión de **Infraestructura Vial**, Costa Rica, que hace cuatro décadas contaba con una de las redes viales más desarrolladas de América Latina, se encuentra hoy en una posición muy desventajosa por el deterioro y la falta de inversión, a pesar de que aproximadamente el 90% del presupuesto total del MOPT se destina a la red vial; este monto no es suficiente para crear condiciones de competitividad en infraestructura vial.

En **infraestructura aeroportuaria** se han hecho avances, principalmente en lo que respecta al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Sin embargo, los demás aeropuertos sufren un grave rezago. En **infraestructura portuaria**, tanto el Proyecto Limón Ciudad Puerto como el

estado de los otros puertos, siguen sin avance real. La **Infraestructura Ferrocarrilera** es sin duda el factor con mayor rezago de toda la infraestructura nacional, no se están efectuando esfuerzos adecuados para lograr la necesaria interconexión entre ferrocarriles, ni la complementariedad entre diferentes niveles de infraestructura, para crear niveles de competencia, en este punto, compartimos la visión del BID, que apunta:

"El desequilibrio en la composición de la red de transporte de América Latina y el Caribe es el producto no sólo de la falta de inversión en infraestructura en vías férreas y navegables, sino también de un déficit pronunciado de la interconexión entre ferrocarril y puertos. Con la excepción de unas pocas terminales especializadas, la mayoría de los puertos no están suficientemente conectados con las líneas de ferrocarril." (BID, 28 de mayo, 2010, pág 13)

5.2 ¿Porque no hay competitividad Sistemática?

Para la infraestructura de transportes, se ha evidenciado el tipo de gestión en los últimos años. Hemos enfatizado que dicha gestión no corresponde a los requerimientos del país y a la competitividad sistémica (Sánchez, 1997). La **gestión institucional** de todos los órganos correspondientes no ha logrado ejecutar procedimientos de control, que permitan verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas, ya sea a instituciones públicas o concesionarios privados.

Es necesario prestar mayor atención a los procesos de planificación (especialmente en el CNC) contratación administrativa y ejecución presupuestaria, a efecto de alcanzar los objetivos y metas propuestas estipuladas en los Programas Operativos Institucionales del MOPT y el Plan de Desarrollo. Hay que fortalecer los insumos necesarios que ayuden integralmente a la movilización de personas y productos en el país, dejando de lado el rezago, específicamente en cuanto al estado de las carreteras y los puertos (La Nación, 6 de marzo, 2008).

Actualmente, los órganos del MOPT toman las decisiones sin visión de largo plazo, más bien enfocándose en la solución de los problemas del día a día, y no los que llevan décadas acumulándose. Tal es el caso de la infraestructura vial, cuyo rezago acumulado ha llegado a ser tan amplio que en estos momentos, la escasa inversión en infraestructura de transportes está en un 90% destinada a resolver parcialmente y a corto plazo los inconvenientes del pésimo estado de la red vial nacional y cantonal, frenando así el desarrollo de las otras áreas. Se debe ver la **complementariedad que se han de tener entre los distintos niveles**, llámese infraestructura vial, aeroportuaria, ferrocarrilera y portuaria, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, dentro de un esfuerzo multi-integrado de competitividad sistémica.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, conceptualmente, fue concebido para desarrollar un sistema nacional de transporte que coordinara, integrara y condujera a las instituciones cuyas funciones se ubican dentro de las distintas áreas de transporte, funciones que no ha logrado desempeñar exitosamente en el marco de promoción de la competitividad sistémica, algunas áreas han sido completamente descuidadas.

5.3 La nueva Institucionalidad no contribuye a la competitividad sistemática

Existe sin duda un desmantelamiento de la institucionalidad y ausencia de un mecanismo adecuado para regular las obras y la inversión en infraestructura.

El desmantelamiento excesivo del MOPT ha llevado a utilizar únicamente el modelo de construcción de obra pública con terceros, donde la regulación, la calidad de la obra y el tipo de materiales no han cumplido los requisitos previstos, sobre todo, porque la misma desarticulación del MOPT no permite crear condiciones de control y planificación adecuadas. Esto se expresa en los informes de LANAMME y, en otros momentos, de la CGR. (2007)

"Para construir obra carretera con buena calidad y durabilidad, no basta simplemente con poseer y usar maquinarias pesadas para labores viales; es necesario que la empresa o la institución, desarrolle y ejecute planes de gestión de calidad para cada proyecto vial y que mejore continuamente sus procesos de trabajo." (LANAMME, enero, 2011)

En particular, en la concesión de la ruta 27 (carretera a Caldera), LANAMME ha revelado la mala calidad de los materiales usados por la concesionaria y sus consecuencias en dicha obra diferentes informes (PITRA- 02,03, 04, 05, 06 del 2010). De la misma manera, la CGR también se ha pronunciado en lo relativo a las debilidades del CNC con respecto a la gestión de las concesiones.

En resumen, existe un híbrido institucional demasiado disfuncional y asistemático, con falta de evaluación de la política de infraestructura. En la parte vial se da énfasis al modelo de concesión y existe un gran rezago de puertos y aeropuertos, con un abandono relativo del ferrocarril.

Costa Rica debería pensar en cómo reestructurar el modelo organizativo que permita la construcción de obras y megaproyectos que aceleren la competitividad y fortalezca la reactivación de la economía basada en la competencia plena entre los agentes económicos que son la base para propiciar una apertura económica. Para el logro, de la competitividad sistemática, se requiere coordinación, estrategias claras y obras que propicien el desarrollo

Bibliografía

- ARESEP, (2010). Los puertos de Costa Rica. Disponible en: http://www.aresep.go.cr/docs/Puertos_CR.pdf
- Banco Mundial y BID (2009) Costa Rica, Informe sobre el Gasto Público: Hacia una mayor eficiencia en el gasto. Washington.
- BID (28 de mayo 2010) Tercera Reunión de Ministros de Hacienda de América Latina y el Caribe: Cómo reducir las brechas de integración. BID, CEPAL y Banco Mundial. Lima, Perú. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35183897>

- BID (26 de marzo, 2010). El Programa de infraestructura del BID: Primer paso en la resolución de los problemas de infraestructura de transporte de Costa Rica. Disponible en: <http://www.academiaca.or.cr/archivos-de-usuario/Seminarios/2010/Asesores%20legislativos/Academia%202603.pdf>
- Celes, Rafael (2007) Costa Rica: Identificación de la combinación de inversiones públicas más apropiadas durante el período de transición hacia la entrada en vigencia del CAFTA. Informe final de Consultoría. Proyecto de cooperación CEPAL/BID/IFPRI.
- CEPAL (2011). Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe. Boletín FAL Edición N° 293, número 1. Recuperado de: <http://www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/6/42746/FAL-293-WEB.pdf>
- Consejo Nacional de Vialidad (2006, 2007, 2008, 2009). Informes de ejecución presupuestaria. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica (2007-2009). Memoria Anual. San José, Costa Rica. Publicaciones, CGR.
- Contraloría General de la Republica (2007). Informe de fiscalización de servicios de obras públicas y transporte, informe DFOE-OP-21-200. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Informes_de_la_Contraloria/Informes%202008/informes_enero_2008/DFOE-OP-21-2007.pdf
- Contraloría General de la Republica (2008). Informe del estudio efectuado sobre las inversiones de infraestructura de transportes formuladas para el periodo 2007-2010 CGR, N° DFOE-OP-3-2008. San José, Costa Rica.
- De Rush, (2002). La economía del sector transporte. Barcelona: Antoni Bosch, editores.
- Fay, Marianne y Morrison; Mary (2007). Infraestructura en A.L y el Caribe. Desarrollos recientes y retos. Banco Mundial; Mayol ediciones. Bogotá.
- Hidalgo Cuadra, Ronald (mayo 2008) Apuntes sobre el servicio público en tiempos de globalización. Revista de ciencias jurídicas no 116, mayo-agosto 2008.
- JAPDEVA (2011). Página Institucional. Disponible en: www.japdeva.go.cr
- Klaus, Esser / Wolfgang, Hillebrand / Dirk, Messner / Jörg, Meyer-Stamer (1996). Competitividad Sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política. Revista de la CEPAL, Santiago No. 59, pág. 39 - 52. En: <http://www.meyer-stamer.de/1996/cepal.htm>
- LANNAME-UCR (2009). Infraestructura vial. En : http://www.lanamme.ucr.ac.cr/components/com_remository_files/downloads/evaluacion/informefinalevaluacion2006.pdf.
- LANAMME- UCR (enero, 2011) Planes de Gestión de Calidad de Proyectos de Carreteras. Boletín Pitra. Disponible en: http://www.lanamme.ucr.ac.cr/docs/boletines_pitra/boletin_semanal_pitra_12_gestion_vial.pdf
- LANAMME- UCR (2011). La Infraestructura: base para el desarrollo económico y social. Informe Final. Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley N° 7404. (14 de abril de 1998).
- Loaiza, Vanesa (29 de mayo, 2009) Contraloría da luz verde a nuevo gestor del Santamaría. Artículo de LANACIÓN.COM. 2011 Recuperado de: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/mayo/29/pais1979289.html

- LA NACION (6 de marzo, 2008). País segundo en competitividad turística en América Latina. (6 de marzo, 2008) La Nación. Recuperado el 13/12/08 de: http://www.nacion.com/In_ee/2008/marzo/06/economia1451168.html
- López, Angie (31 de mayo 2010). Riesgos de Caldera se advirtieron. Periódico Al Día. Disponible en: http://www.aldia.cr/ad_ee/2010/mayo/31/nacionales2390804.html
- Mackay, Keith. (2007). Como construir sistemas ME para apoyar mejores gobiernos. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Meoño Segura, Johny (2009). El modelo de país en la constitución política y en unas pocas leyes superiores: Marco referencial para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional. Revista de Ciencias Económicas 27-no 1.
- MIDEPLAN (2006). Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2009). Memoria Institucional 2008-2009. Publicaciones, MOPT. San José, Costa Rica: Disponible en: http://www.mopt.go.cr/documentos/Boletines/2009/Jun-2009/MEMORIA_MOPT_0809_web.pdf
- MOPT (16 enero, 2010) Informe de Prensa. Disponible en: http://www.mopt.go.cr/documentos/Boletines/2009/Ene-2009/Costanera_Sur.pdf
- Programa Nacional de Gobierno 2006-2010 (2006). San José, Costa Rica. Liberación Nacional.
- Rodríguez, Miguel Angel (11 de noviembre, 2010). Toda obra pública necesita supervisión eficiente. Publicado en La República. Disponible en: http://www.rodriiguez.cr/mare/index.php?option=com_content&view=article&id=43:toda-obra-publica-necesita-supervision-eficiente&catid=15:el-juicio&Itemid=9
- Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez (2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico. Santiago de Chile: Cepal.
- Sánchez, José Alfredo (1997). Documento de Política de Concesiones para Costa Rica. INCAE.
- Vinocur Forniere, Marta María (Enero, 2008) Apuntes sobre la concesión de obra pública y servicio público de Costa Rica. Revista de Ciencias Económicas 115.