

Universidad Nacional de San Martín

Georgetown University

Escuela de Política y Gobierno

**La capacidad estatal para la implementación de
asociaciones público-privadas en proyectos de
infraestructura de transporte en Costa Rica durante el
período 1994-2013.**

El caso del Consejo Nacional de Concesiones.

Irving Pérez Masis

Marzo 2015

Este trabajo está dedicado a la memoria de

María Luzmilda Gómez Serrano

Mujer valiente y abuela amorosa que muchas veces hizo el papel de madre. A ella, mi eterna gratitud por ser la más grande expresión de amor que jamás conocí.

Agradecimientos

Al Dr. Julián Bertranou por acceder a acompañarme como Director. Sus aportes a este trabajo han sido de gran ayuda y sin su guía el resultado final no hubiera sido posible.

A mi familia, en particular a mis padres Efraín Pérez y Ginger Waddell por siempre alentarme a buscar mis sueños, aunque eso me llevara lejos de casa. A mis hermanos y sobrinos que son mi inspiración para siempre seguir adelante.

A mis amigos y amigas, tanto en Argentina como en Costa Rica, que de una manera incondicional me acompañaron en este largo proceso. Su apoyo es y será siempre fundamental en mis proyectos.

A mi compañero Luis,
por sostenerme con cariño y paciencia durante
las etapas más duras de esta aventura.

A él mi eterno agradecimiento y cariño.

Índice General

Portada.....	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Índice general.....	iv
Índice de cuadros, figuras y gráficos.....	viii
Abreviaturas	ix
Resumen.....	x
Estructura del trabajo.....	xiii
Introducción.....	xv
Capítulo I. Problema y marco general de análisis.....	1
Introducción	1
A. El Objeto de estudio.....	2
B. Justificación.....	4
C. La infraestructura y el desarrollo.....	7
D. Preguntas y objetivos.....	11
1. Pregunta principal.....	11
2. Objetivos.....	12
3. Hipótesis de trabajo.....	12
E. Reflexión metodológica.....	13
Capítulo II. Marco teórico.....	15
Introducción.....	15
A. El neoinstitucionalismo.....	16
1. ¿Qué son las instituciones y porqué estudiarlas?.....	16
2. Los nuevos institucionalismos.....	19
B. El Estado y su rol.....	24
C. Las capacidades estatales como categoría de análisis.....	28
D. Las Asociaciones Público Privadas. Conceptos y relaciones.....	36
1. ¿Qué son las APP y cómo surgen?.....	36
2. Diferentes tipos de APP.....	39
a. Mecanismo de recuperación de la inversión.....	39
b. La naturaleza del contrato.....	40
i. Build Own Operated (BOO) o privatización.....	40
ii. Build Operated Transfer (BOT).....	41
iii. Build Transfer Operated (BTO).....	41
iv. Design-Build-Finance-Operate (DBFO).....	41
c. Según el tipo de servicio y el nivel de riesgo que se transfiere.....	42
d. Según el uso de la obra.....	42
i. Alojamiento.....	42
ii. Equipamiento, sistemas y redes.....	43
iii. Plantas procesadoras.....	43
e. Clasificación por disponibilidad.....	43

Capítulo III. Antecedentes de la Política de Asociaciones Público-Privadas para el sector transporte	45
Introducción.....	45
A. Crisis económica e intervención de los organismos internacionales.....	46
1. Antecedentes.....	46
2. Características y magnitud de la crisis	47
3. El papel de los organismos financieros internacionales.....	50
4. Diferentes olas de reforma.....	51
B. Reforma del sector transporte.....	54
1. Antecedentes.....	54
2. Estado subsidiario. Base filosófica de la reforma.....	56
3. Plan Nacional de Reforma del Sector Transporte (1990-1994).....	57
4. Reforma Sector Transportes (1994-1998).....	59
5. Creación del Consejo Nacional de Concesiones.....	60
C. Situación actual de la infraestructura vial y el sistema de concesiones.....	61
1. Situación de la Red Vial Nacional.....	62
a. Métodos de medición.....	62
b. Situación actual. Red Vial Nacional. 2013.....	64
2. Situación de las concesiones en Costa Rica.....	66
D. Hallazgos preliminares.....	69
Capítulo IV. Autorizaciones legales y de legitimación del CNC.....	71
Introducción.....	71
A. Autorizaciones legales.....	72
1. Marco jurídico completo.....	73
a. Constitucionalidad	73
b. Antecedentes jurídicos	73
i. Ley 7329	73
ii. Ley 7404	74
c. Legislación vigente	75
i. Ley 7762	75
ii. Ley 8643	75
iii. Decreto Ejecutivo 31836	77
2. Conceptos jurídicos fundamentales	78
a. Concesión de obra pública	78
b. Concesión de obra pública con servicio público.....	78
3. Proyectos sujetos a concesión.....	78
4. Naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Concesiones.....	79
5. Marco filosófico	79
a. Visión y misión	79
6. Objetivos estratégicos	80
7. Atribuciones y funciones	81
a. Configuración del Consejo Nacional de Concesiones.....	81
b. Atribuciones del Consejo.....	82
c. Secretaría Técnica.....	83
d. Atribuciones de la Secretaría Técnica.....	84

B. Factores que afectan la dotación de capacidad a partir de las autorizaciones legales.....	85
1. Copia de un modelo extranjero	85
2. Uso limitado del concepto de APP en la legislación.....	86
3. Interpretación rígida de la ley.....	88
4. Criterio político sobre el criterio técnico.....	89
5. Falta de claridad y consenso en las funciones del CNC.....	92
C. Autorizaciones de legitimidad	94
1. Falta de estudios.....	95
2. Atrasos en los proyectos y falta de obras concretas	97
3. Cuestionamientos por parte de los organismos de control	99
4. Descalificación de la figura de concesión por parte Poder Ejecutivo (2010-2014).....	102
D. Hallazgos preliminares	104
Capítulo V. Organización y los medios de acción del CNC.....	107
Introducción.....	107
A. Dotación de capacidad a partir de los medios de acción.....	108
1. Estructura básica.....	108
a. Descripción del organigrama.....	109
2. Personal.....	111
3. Medios de financiamiento.....	113
a. Fuentes de financiamiento.....	113
b. Nivel de financiamiento.....	113
c. Nivel de ejecución.....	114
4. Procesos organizacionales	115
a. Proceso de concesión.....	115
i. Primera etapa.....	116
ii. Segunda etapa.....	118
iii. Tercera etapa	118
iv. Cuarta etapa.....	118
5. Infraestructura y equipamiento	119
B. Factores que afectan la organización y los medios de acción.....	120
1. Poco personal.....	120
2. Capacitación del personal.....	123
3. Alta rotación del personal.....	126
4. Falta de procedimientos.....	128
5. Fuentes y mecanismos de financiamiento.....	130
a. Principio de caja única de Estado.....	132
b. Cobros por multas a las empresas concesionarias.....	133
c. Transferencias sobre ganancias del concesionario.....	134
6. Cultura organizacional.....	135
C. Hallazgos preliminares	139
Capítulo VI. Capital de acción interorganizacional de CNC.....	142
Introducción.....	142
A. Subprocesos del contrato de concesión.....	143
1. Subproceso de expropiaciones.....	143
a. Anotaciones preliminares.....	143

b. El proceso administrativo.....	144
c. El proceso judicial.....	145
2. Subproceso de refrendo de contratos.....	146
3. Subproceso de reubicación de servicios públicos.....	148
B. Propuesta de red de actores.....	149
1. Actores públicos.....	150
a. Actores ejecutores.....	151
b. Actores contratadores.....	153
c. Actores colaboradores.....	156
2. Actores del sector privado.....	159
3. Actores sociedad civil.....	161
C. Factores que afectan el capital de acción interorganizacional.....	162
1. Falta de visión de país.....	162
2. Coherencia y coordinación interinstitucional.....	165
3. Falta de estrategia de comunicación.....	167
4. Falta de instrumentos legales vinculantes.....	169
D. Hallazgos preliminares.....	171
Conclusiones.....	174
Bibliografía.....	185
Anexos.....	194

Índice

Cuadros, figuras y gráficos

Cuadro 1. Evolución del empleo público en las instituciones relacionadas con la gestión de infraestructura vial.....	56
Cuadro 2. Estado de los proyectos de concesión. Julio 2014.....	66
Cuadro 3. Distribución de puestos CNC. Julio 2014.....	112
Cuadro 4. Resultados parciales de la encuesta de clima y cultura organizacional Del CNC. Enero, 2011.....	138
Figura 1. Organigrama del Consejo Nacional de Concesiones.....	108
Figura 2. Oficinas del Consejo Nacional de Concesiones.....	120
Figura 3. Esquema de la red de actores que intervienen en la política De concesión de obra pública en Costa Rica.....	150
Gráfico 1. Niveles de ejecución presupuestaria del CNC, 2010, 2011, 2012, 2013.....	114

Abreviaturas

AIDO	Aeropuerto Internacional Daniel Oduber
APP	Alianzas Público Privadas
CETAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CGR	Contraloría General de la República
CLADS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
COSEVI	Consejo Seguridad Vial
CTP	Consejo de Transporte Público
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
IRI	Índice de Regularidad Internacional
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
MCCA	Mercado común centroamericano
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OFI	Organismos financieros internacionales
PAE	Plan Ajuste Estructural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRE	Plan Reforma del Estado
RVN	Red Vial Nacional
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TCM	Terminal de Contenedores de Moín
UCR	Universidad de Costa Rica
US-AID	United States Agency for International Development

Resumen

En el año 2013, el Foro Económico Mundial ubicó a Costa Rica en el puesto 131 de 144 economías analizadas en la categoría “calidad de los caminos”. Al año siguiente, Costa Rica mostró una mejoría y se ubicó en el puesto 119, sin embargo, fue el país con la peor puntuación de los 16 países latinoamericanos incluidos en el estudio. Para ese mismo año, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAME), indicaba que el 64,6% de la Red Vial Nacional muestra índices de regularidad deficiente o muy deficiente. Estos datos permiten ubicar el tema de la infraestructura como prioritario para Costa Rica. Pero también llevan a preguntar, ¿Por qué Costa Rica pasó de ser un país con una de las mejores infraestructuras de transporte en la región durante los años setenta a ser la peor calificada en el 2013?

El origen de este rezago está fuertemente vinculado al escaso nivel de inversión pública que inició durante la crisis económica de 1982, y el cambio en la manera del proveer la infraestructura. Luego de la estabilización económica, Costa Rica inició, por sugerencia de los Organismos Financieros Internacionales, un proceso de Reforma del Estado. En el sector transporte esta reforma se manifestó en la aprobación de varias leyes que permitían la participación de capital privado en proyectos de infraestructura de transporte a través de asociaciones público-privadas bajo la modalidad concesión de obra pública. El objetivo de estos cambios era proveer al país de la infraestructura que necesitaba para impulsar el nuevo modelo de desarrollo sin tener que recurrir a fondos públicos ni a mayor deuda externa.

De esta manera, surge en 1998 el Consejo Nacional de Concesiones como la agencia estatal altamente especializada en promover y gestionar la política de concesión de obra pública con servicio público. Sin embargo, desde su inauguración el CNC ha tenido serios problemas de desempeño. Hasta el momento el CNC ha participado en 13 proyectos, de los cuales solo ha logrado concluir dos. Según estimaciones de la Asamblea Legislativa, el tiempo promedio de ejecución de un proyecto como San José-Caldera fue de 12 años desde que se publicó el cartel hasta que se inauguraron las obras. De esos 12 años, 9,5 fue el tiempo que tardó el CNC en seleccionar al contratista y ponerlo a trabajar.

La creación de este tipo de agencias altamente especializadas fue común en América Latina durante la década de los años noventa. Su creación estuvo ligada a las innovaciones administrativas impulsadas por movimientos cercanos al *New Public Management* y sustentada

en la idea que a través de su gestión el Estado tendría una mayor capacidad para brindar servicios públicos de una manera eficiente y efectiva.

Los autores que se han ocupado del tema de la capacidad del Estado coinciden en que ésta se puede entender de varias maneras, pero que esencialmente remite a “la habilidad [del Estado] para realizar determinadas tareas de una manera eficiente, efectiva y sostenible”. Su estudio se puede abordar desde una perspectiva de brechas de capacidad o también desde el análisis de sus componentes a través de sus manifestaciones visibles.

El presente trabajo pretende abonar a la discusión de las capacidades del Estado a partir del estudio de caso del Consejo Nacional de Concesiones y su dificultad para alcanzar las metas que le han sido asignadas por ley. Concretamente, interesa determinar los factores que han limitado el grado de dotación de capacidad estatal del CNC para la implementación efectiva de la política de asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura de transporte en Costa Rica durante el período 1994-2013. El trabajo se desarrolla a partir del enfoque de componentes de capacidad propuesto por Bertranou (2012) y se ocupa de analizar el marco de autorizaciones legales y de legitimidad, su capacidad organizacional, su dotación de medios de acción, así como de su capital de acción interinstitucional.

La hipótesis central de la investigación apunta a que los factores de mayor peso en la explicación del pobre desempeño del CNC, son aquellos vinculados con los medios de acción y la capacidad de interacción gubernamental, por encima de los factores relacionados con las autorizaciones legales. Esto en tanto, los esfuerzos de la Reforma del Sector Transporte se centraron, casi exclusivamente, en la creación de un marco jurídico que permitiera la participación de capital privado en la dotación de infraestructura bajo el supuesto de que esto representaría un descargo al Estado; y por lo tanto, no se consideró la necesidad de crear y fortalecer la institucionalidad como requisito para una implementación efectiva y eficiente de la nueva política pública. Este problema de coherencia entre los objetivos planteados y los recursos asignados al CNC es el principal factor que explica su pobre desempeño.

El trabajo concluye que se pueden identificar al menos cinco grandes factores que afectan la dotación de capacidad del CNC. El primer factor está relacionado con el poco conocimiento del concepto de APP por parte de los legisladores a la hora de aprobar la ley. La figura se asumió bajo un solo supuesto, la falta de financiamiento público y no se realizaron estudios técnicos ni económicos que establecieran de manera objetiva que esa era la mejor opción de política pública.

Esta falta de conocimiento del concepto de APP hizo que la legislación observara tan solo una de sus opciones, la concesión. El segundo factor, íntimamente relacionado con el primero, tiene que ver con la falta de claridad del marco jurídico en cuanto a las funciones y responsabilidades del CNC; especialmente en aquellas relacionadas al ejercicio de la potestad reguladora del Estado. El tercer factor apunta a un alto grado de desarticulación entre todos los actores involucrados en la implementación de la política de concesión de obra pública. El cuarto factor se relaciona con la falta de autonomía del CNC, producto de una fuerte injerencia política en sus actividades. Esta injerencia política ha tenido consecuencias negativas en la autarquía del Consejo, así como en sus más importantes decisiones técnicas y ha provocado cuestionamientos de los organismos de control del Estado, con serias consecuencias en la legitimidad del CNC y de la figura de concesión. Finalmente, el quinto factor tiene que ver con los problemas de coherencia entre el mandato legislativo al CNC y los recursos asignados para su consecución. Esta falta de coherencia en la implementación de la política de concesión de obra pública ha contribuido de manera significativa a los atrasos en los proyectos y falta de obras concretas.

Estructura del trabajo

El presente trabajo posee seis capítulos. El capítulo I es de carácter introductorio y permite presentar la estructura básica de la investigación. Se ofrece una delimitación del tema a tratar, así como las principales preguntas que se buscan responder. El capítulo incluye también una justificación de la selección del tema y un estado del arte sobre la importancia de la infraestructura de transporte en la economía de los países. El capítulo concluye con una reflexión metodológica que ofrece detalles sobre la unidad de análisis, las variables dependientes e independientes y la manera en la que se recolectan y analizan los datos.

El capítulo II contiene el abordaje teórico que enmarca el trabajo. En este capítulo se desarrollan los principales conceptos a utilizar durante el análisis. Como punto de partida se discute la importancia de estudiar las instituciones y las características centrales del neoinstitucionalismo, como contexto teórico general sobre el que se desarrolla la investigación. Se presentan también algunos elementos sobre el concepto de Estado y su rol como actor determinante en el desarrollo económico y social de las naciones, para luego avanzar sobre el tema de la capacidad estatal como eje central de la investigación. Al respecto se hace un esfuerzo por definir el concepto a partir de los aportes de varios autores para finalmente centrarnos en la propuesta desarrollada por Julián Bertranou sobre los componentes de capacidad y sus manifestaciones. El capítulo concluye con un breve repaso sobre las Asociaciones Público-Privadas, su origen y diferentes clasificaciones.

El capítulo III está dedicado al estudio de los antecedentes de la política pública de asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura de transporte en Costa Rica. El capítulo permite identificar un antecedente general, la crisis económica de los años ochenta y su relación con el déficit de infraestructura en el país; y un antecedente inmediato, que fue la Reforma del Estado y más concretamente la Reforma del Sector Transporte. El capítulo termina con un balance general de la situación actual de la infraestructura de transportes y el sistema de concesiones.

Los capítulos IV, V y VI están dedicados al análisis de los componentes de capacidad presentes en el CNC y los factores que afectan su grado de dotación. La estructura de estos tres capítulos consiste en una primera parte en la que se da cuenta de los componentes de capacidad presentes en el CNC, mientras que la segunda parte, se dedica a analizar los factores que afectan el grado

de dotación de las capacidades mencionadas. Cada uno de estos capítulos culmina con un balance general de hallazgos preliminares para facilitar la lectura del documento.

Así, el capítulo IV se dedica a estudiar las autorizaciones legales y de legitimidad que permiten la implementación de la política de concesión de obra pública y regulan el funcionamiento del Consejo Nacional de Concesiones. La segunda parte del capítulo está dedicado al análisis de los factores que afectan dichas autorizaciones formales y avanza sobre el tema de la legitimidad del CNC para operacionalizar sus objetivos y la percepción que tienen otros actores sobre su gestión así como de la figura jurídica de la concesión de obra pública con servicio público.

El capítulo V hace un balance general sobre la capacidad de organización y medios de acción con los que cuenta el Consejo Nacional de Concesiones. Se incluyen datos para todo el periodo de análisis de la investigación, de 1994 al año 2013 y se hacen anotaciones sobre la evolución que han tenido los mismos. Se consideran variables como estructura organizacional, medios de financiamiento, niveles de ejecución, cantidad y capacitación del personal, infraestructura y equipamiento. Siguiendo la estructura propuesta, la segunda parte del capítulo identifica los factores que afectan la dotación de capacidad organizacional y los medios de acción del CNC.

El capítulo VI se dedica a estudiar los elementos de acción interorganizacional a través de la identificación de varios subprocesos incluidos en la gestión de proyectos de concesión de obra pública con servicio público. Se consideran los subprocesos de expropiación y acceso en posesión por parte del Estado de los predios expropiados, el subproceso de refrendo de los contratos por parte de la Contraloría General de la República y el subproceso de reubicación de servicios públicos. La descripción de estos subprocesos permite además trazar un mapa de actores con los cuales el CNC está en constante comunicación para poder alcanzar sus objetivos. La segunda parte del capítulo identifica algunos factores que afectan la capacidad de relación interorganizacional del CNC.

El trabajo concluye con una sección de hallazgos en la cual se ofrece un análisis general de la situación del CNC a partir de los datos recopilados durante la investigación, así como una respuesta tentativa a la pregunta principal de la investigación y la refutación de la hipótesis principal.

Introducción

Luego de la crisis económica de principios de la década de los años ochenta, Costa Rica inició un proceso de Reforma del Estado el cual produjo cambios significativos en la relación Estado-sociedad. La mayoría de estos cambios se manifestaron en transformaciones a lo interno del aparato estatal. En el caso específico del sector transporte, la reforma significó cambios en la estructura organizacional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes con el objetivo de apartarlo de su función tradicional de proveedor único de obras de infraestructura. Este cambio de estructura se expresó en la creación de varios consejos especializados, dentro de los cuales destaca el Consejo Nacional de Concesiones (CNC).

Esta nueva agencia estatal, tenía como objetivo único gestionar la nueva Ley de Concesión de Obra Pública con Servicio Público (Ley 7762) la cual permite la participación de capital privado en el financiamiento de obras de infraestructura de transporte y su posterior explotación bajo la figura de concesión. Sin embargo, el desempeño de la institución ha estado lejos de la expectativa inicial. Desde su inauguración, hace 16 años, solo ha logrado completar dos proyectos y no sin enfrentar antes serias dificultades.

Luego de dos décadas de políticas de corte neoliberal, cuyos resultados están lejos de las expectativas, incluso las de sus promotores, se ha instalado en el debate público y académico la revalorización del Estado como actor clave para el desarrollo político, económico y social de los países. Esta revaloración viene acompañada también de una creciente demanda ciudadana para que el Estado atienda sus necesidades de manera más efectiva y oportuna. Es de esta tensión que surge el tema de la capacidad. ¿Qué es un Estado capaz?, ¿Cómo medir la capacidad estatal?, ¿Cómo mejorar la capacidad del Estado? son algunas de las preguntas que emergen.

El presente trabajo se enmarca en esta discusión tomando como área de estudio el caso específico de la política de concesión de obra pública con el objetivo de ubicar algunos elementos explicativos del pobre desempeño del CNC. El desarrollo del trabajo se apoya principalmente en el enfoque de componentes de capacidad planteado por (Bertranou, 2013) el cual considera las siguientes variables, las autorizaciones legales y de legitimidad, los medios de acción con los que cuenta el CNC para cumplir los objetivos y su capacidad para interactuar con otros actores dentro de la arena política en la que desempeña sus funciones.

Capítulo I

Problema y marco general de análisis

Introducción

Este capítulo ofrece la estructura general sobre la que se realiza la investigación y permite conocer sus principales componentes. La presentación del objeto de estudio consiste en una construcción de carácter narrativo del problema colectivo al que se refiere este trabajo e intenta delimitar en pocas palabras cuál será el énfasis en la investigación. En este caso, el énfasis está en discutir la capacidad del Estado costarricense para impulsar proyectos de concesión de obra pública a través de Asociaciones Público-Privadas a partir del análisis detallado del desempeño del CNC como la agencia estatal encargada de su gestión.

Esta primera delimitación del tema, permite enunciar los principales elementos que serán analizados en mayor detalle en los capítulos posteriores con el fin de establecer relaciones entre los hallazgos empíricos encontrados y aspectos teóricos.

El capítulo ofrece además, una justificación de la selección del tema a partir de los datos más recientes de la situación de la infraestructura de transporte en Costa Rica, con especial atención al sector de la infraestructura vial, pues es el más afectado y hacia el que la política de concesión ha prestado más atención.

Por último, se ofrece un estado del arte centrado en la relación entre la dotación de infraestructura de transporte y el desarrollo económico, con énfasis en América Latina. Este apartado permite ubicar desde el inicio algunas de las fuentes de información utilizadas, así como los argumentos que se han ensayado en la región con respecto al uso de Asociaciones Público Privadas en la dotación de infraestructura de transporte. El capítulo termina planteando las preguntas básicas que orientan la investigación, así como el enunciado de un objetivo general, el cual será desarrollado a lo largo de toda la investigación y una hipótesis de trabajo que será refutada en el apartado de conclusiones generales.

A. El objeto de estudio

Luego de la crisis económica que sufrió Costa Rica a inicios de la década de los años 80, el país fue urgido por los organismos financieros internacionales a iniciar un proceso de reforma del sector público. Esta reforma, inspirada en teorías neoliberales, no solo pretendía en términos generales, una disminución del gasto público y la reactivación de la economía nacional a través de la comercialización de productos no tradicionales en mercados internacionales; sino que en el fondo planteaba la necesidad de modificar sustancialmente la manera en la que el Estado se vinculaba con la sociedad civil y con los otros actores sociales y económicos. En otras palabras, la implementación de la reforma del sector público significó, entre otras cosas, un cambio en la manera de entender y hacer política pública.

El interés por disminuir el gasto público, hizo que una de las estrategias fuera abrir espacios para que el sector privado realizara inversiones en proyectos de infraestructura a través de alianzas público-privadas. De esta manera, bajo el supuesto de que la participación de capital privado haría más eficiente la dotación de infraestructura, el Estado abandonaba sus funciones tradicionales de proveedor para asumir, al menos desde la legislación, funciones como ente regulador y fiscalizador.

Así, el 3 de mayo de 1994 se firmó la primera Ley General de Concesión de Obra Pública. Cuatro años más tarde, el 14 de abril de 1998, se firma la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicio Público (Ley 7762) a través de la cual se crea el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) como la agencia estatal altamente especializada en representar al Estado costarricense en todos los contratos que se firmaran bajo la modalidad de concesión de obra pública.

Sin embargo, el resultado de la política pública de asociación público-privada para infraestructura de transporte, así como el desempeño institucional del Consejo Nacional de Concesiones, están lejos de cumplir las expectativas que justificaron su creación. Luego de 16 años de operaciones continuas el CNC, ha trabajado en 13 proyectos de los cuales solo ha logrado concretar dos, mientras que los otros 11 han sido desestimados o cancelados lo que expone al país a cuantiosos pagos por indemnizaciones. Por su parte, la inversión pública para el sector se ha mantenido cercana al 1% del PBI por casi treinta años. Como resultado, el país enfrenta actualmente un serio rezago en infraestructura de transporte el cual está afectando su productividad, competitividad y la calidad de vida de sus habitantes.

El pobre desempeño del CNC ha despertado el interés de académicos y de instituciones estatales de control como la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes; las cuales, desde sus respectivos foros, han sugerido lo que consideran son las causas del problema.

El presente trabajo se enmarca dentro de este esfuerzo explicativo a través de una propuesta de análisis basada en el concepto de capacidad estatal como eje transversal de la investigación. Si bien es cierto, una revisión detallada de la literatura y de los datos disponibles con respecto al desempeño del CNC y los resultados generales de la política de APP en Costa Rica sugieren que el problema no puede ser atribuido a una sola causa, consideramos que el tema de la capacidad del Estado es, en todo caso, una discusión necesaria en tanto permite llevar el análisis más allá del funcionamiento interno del CNC y arrojar luz sobre otros aspectos de la administración pública que merecen ser abordados y que tienen un valor de uso para los decisores en el campo de la política pública.

Con el fin de evitar que la investigación se reduzca a un simple inventario de capacidad del CNC, el énfasis de la investigación estará en identificar los factores que afectan la dotación de dichas capacidades; los cuales serán abordados a partir de la propuesta teórica en tres categorías de análisis: las autorizaciones legales y de legitimidad, la capacidad organizativa y la capacidad de acción interorganizacional.

Es importante aclarar que el estudio se centra en el CNC en la medida en que dicha institución es la que concentra la mayor cantidad de competencias en la implementación de la política de APP. Sin embargo, las categorías de análisis seleccionadas nos llevan inevitablemente a considerar aspectos generales del funcionamiento de otros actores relevantes. Por esta razón, el abordaje del problema desde la perspectiva de capacidad no debe confundirse con una evaluación del desempeño del Consejo. Por el contrario, el desempeño representa a lo largo del trabajo la variable dependiente.

En cuanto a los datos recolectados para este trabajo, el CNC es la institución encargada de impulsar todos los proyectos de infraestructura bajo la modalidad de concesión de obra pública. Sin embargo, a lo largo del documento se presentan de manera recurrente y con especial atención datos y ejemplos sobre proyectos vinculados a la Red Vial Nacional (RVN). Existen varias razones para esto. Primero, son los proyectos más urgentes para el país como se detalla en el Capítulo III. Segundo, la legislación tiene un sesgo hacia la infraestructura vial por lo que los

mayores esfuerzos se han hecho en lograr este tipo de proyectos, esto se discute en el Capítulo IV. Tercero, hasta el momento la mayor parte de proyectos considerados por el Consejo fueron de infraestructura vial (autopista San José - Caldera, autopista San José –San Ramón) por lo que la mayor cantidad de datos disponibles se refiere a estos proyectos. En todo caso, las conclusiones y hallazgos de este trabajo se orientan al funcionamiento general de la institución y no a su desempeño en un proyecto específico.

Desde el punto de vista temporal, el trabajo se limita al período que va entre el 03 de mayo de 1994, fecha en la que se firma la primera ley sobre concesiones en Costa Rica, hasta el 22 de abril del 2013 cuando el Poder Ejecutivo, a cargo de la presidenta Laura Chinchilla, cancela de manera unilateral el proyecto del corredor vial San José – San Ramón, pues se considera esta fecha como un punto de inflexión en la gestión del CNC.

Finalmente, durante el trabajo de investigación surgen inevitablemente una serie de temas que son abordados de manera secundaria en función del problema planteado pero cuyo tratamiento exhaustivo bien merece futuras investigaciones. Algunos de esos temas son: un análisis detallado de la reforma estatal que le dio origen a la política de concesiones y al CNC. Un estudio sobre la relación (si es que hay alguna) entre las élites políticas que respaldan la figura de concesión de obra pública y los sectores empresariales beneficiarios de la política de APP. Un estudio sobre si las APP son realmente el mecanismo más apropiado para superar el rezago en infraestructura en Costa Rica. Un estudio comparativo centrado en determinar si existe un tipo de institucionalidad necesaria para una implementación efectiva de políticas de APP para infraestructura.

B. Justificación

El tema de la capacidad del Estado es una discusión continua en América Latina y que ha tomado relevancia en Costa Rica en los últimos años tras el balance de más de dos décadas de políticas de corte neoliberal cuyos resultados se alejan de lo previsto, incluso para sus propios promotores. La Reforma del Estado, implementada en Costa Rica en la década de los años noventa buscaba otorgar al Estado mejores posibilidades de atender de manera efectiva y eficiente las necesidades y demandas de la ciudadanía. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados y el grado de éxito varía considerablemente de un sector a otro.

El presente apartado busca justificar la decisión de abordar el tema de la capacidad del Estado a partir del estudio la infraestructura de transporte, y específicamente, de la figura de concesión de obra pública y no a partir del análisis de otros sectores.

En primer lugar, el paso del Estado de su rol de proveedor a facilitador y regulador es una discusión que requiere de estudios empíricos que permitan asumir posiciones a partir de datos objetivos, y no solo desde posturas ideológicas. En este sentido, el estudio de la política de concesión de obra pública a través de Asociaciones Público-Privadas para proyectos de infraestructura de transporte, al menos en el caso de Costa Rica, es una excelente plataforma para discutir sobre los aciertos y desaciertos de este tipo de iniciativas; no solo porque su ejecución involucra una gran cantidad de actores estatales de todos los niveles (ver capítulo VI) sino también porque es un sector clave para el desarrollo del país y su situación actual es grave.

En este sentido, uno de los elementos más importantes a abordar en un estudio como el actual es el estado de la red de infraestructura vial. Este punto se trata en detalle en el capítulo III, sin embargo, al respecto, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) ha indicado que si bien es cierto, 87,9% de la red vial nacional tiene buena capacidad estructural el 12,1% restante requiere de una reconstrucción profunda. Sin embargo, el IRI, índice que mide el nivel de regularidad y funcionalidad de la vía, muestra que el 64,6% de la Red Vial Nacional (RVN) muestra índices de regularidad deficiente o muy deficiente (LANAMME, 2013:25). Es decir, más de la mitad de la RVN tiene grietas y baches. Sobre la red cantonal el MOPT señala que para el año 2005 “menos del 10% de la red cantonal tenía una buena condición de superficie y más del 80% seguía siendo de lastre. La mayoría de estos caminos está en mal o muy mal estado.”(Programa Estado de la Nación, 2006: 308) Es importante tener en cuenta que la red cantonal representa el 70% de la red vial total del país.

Estimaciones del Proyecto Estado de la Nación para el 2006, indican que la red vial como activo del Estado se ha depreciado hasta en un 52% de su valor real por falta de inversión en mantenimiento. Para poder remontar esta situación, la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica considera que sería necesaria una inversión no menor a US\$ 1700 millones de dólares. (Programa Estado de la Nación, 2006: 309)

Otro aspecto a considerar a la hora de valorar la pertinencia de un trabajo como el presente está en la mirada del contexto regional. Desde hace 20 años, Centroamérica viene trabajando en un proceso de integración regional a través del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Además del fortalecimiento de la democracia y la seguridad en la región, el SICA tiene como objetivo fomentar iniciativas para el fortalecimiento del sector financiero y comercial centroamericano y sus relaciones con la economía global. Dentro de este contexto, en el año 2005 Centroamérica negoció un tratado de libre comercio que pretende, no solo levantar las barreras arancelarias para con los Estados Unidos, sino también para establecer libre comercio entre los países de la región. Esto pone particular presión sobre los proyectos de infraestructura vial y portuaria. Es importante que los productos puedan moverse de manera más eficiente entre los países y reducir los costos de comercialización a través de un mejor sistema de transportes.

De la misma manera, la ampliación del canal de Panamá, cuya inauguración está prevista para el año 2015, representa una gran oportunidad para Costa Rica. Según un estudio del BID la ampliación va a permitir el tránsito de barcos con el triple de capacidad de carga que los que actualmente atraviesan el canal. Al respecto el estudio señala “Moín¹ se encuentra bien posicionado para servir como central de transbordo para los buques de mayor tamaño que crucen por el Canal. Este puerto está localizado a una distancia relativamente corta de la principal ruta marítima hacia el noreste y puede servir a toda Centroamérica (tanto por mar como por tierra si se mejorara la conectividad terrestre)² y al Caribe (BID, 2013: 35). Sin embargo, el estudio es claro en señalar que Costa Rica tendría que competir con mega puertos ya instalados como el de Cartagena en Colombia o el de Kingston en Jamaica; por lo que las mejoras requeridas en infraestructura portuaria y conectividad terrestre deben iniciarse cuanto antes.

Queda claro que la infraestructura es uno de los aspectos claves para medir la competitividad de un país. En el caso de Costa Rica, vale la pena destacar que la infraestructura ha tenido un peso significativo en la calificación general que recibe el país de parte de empresas que desean invertir o de organismos internacionales y sigue siendo el mayor pendiente³. En este sentido, el Foro Económico Mundial ubica a Costa Rica en su informe 2012-2013 en el puesto 57 de un total de 144 economías evaluadas. Este índice considera cuatro ejes principales, calidad de las

¹ Moín es el principal puerto en la costa caribe de Costa Rica.

² El resaltado es nuestro para hacer énfasis en el requisito central de la propuesta del BID.

³ El Banco Mundial (2009) en su trabajo Competitividad de Costa Rica. Diagnóstico y Recomendaciones señala que “las deficiencias asociadas con la infraestructura son el mayor limitante para la competitividad de Costa Rica. Varios estudios y encuestas, incluyendo el análisis de cadenas de valor, resaltan los problemas del transporte y la logística como las áreas con mayor necesidad de reforma dentro del sector infraestructura. Particularmente dada la dependencia de Costa Rica en el comercio exterior, estas deficiencias están empezando a tener consecuencias en la competitividad y atractivo del país para la inversión y los negocios.” (Banco Mundial: 2009: 15) Traducción del autor.

instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico y salud-educación. Si se observa solamente el eje de infraestructura, Costa Rica pierde 17 posiciones ubicándose en el puesto 74 de 144. Mientras que la categoría “calidad de los caminos” es la peor calificada y ubica a Costa Rica muy cerca de las últimas posiciones en el puesto 131 de 144; ofreciendo así, una perspectiva comparativa de alcance casi global sobre la magnitud del problema. (Foro Económico Mundial, 2013: 145)

Para el informe 2013-2014, Costa Rica se ubicó en el puesto 51, mientras que la calificación de infraestructura de transportes mejoró ubicándose en el puesto 108. Algo similar sucedió con el rubro específico de infraestructura de caminos donde el país se ubicó en el puesto 119 de 144 economías analizadas. A pesar de ésta leve mejoría, Costa Rica fue el país con peor nota en infraestructura de transportes de 16 países Latinoamericanos evaluados. (Foro Económico Mundial, 2014)

Todos estos elementos ubican la infraestructura como un tema prioritario para Costa Rica. Si se considera el volumen de inversión necesaria, así como el nivel de urgencia de la misma y su relevancia para el desarrollo del país, es importante que se exploren en detalle cuáles han sido los aciertos y deficiencias en esta materia, así como las opciones que el Estado costarricense tiene para hacerle frente a este reto. El presente trabajo pretende contribuir a esta discusión desde un enfoque sobre las capacidades que el Estado debe construir y verter sobre sus instituciones para poder cumplir de manera efectiva los objetivos que se plantea.

C. La infraestructura y el desarrollo

La red de infraestructura de transportes, además de ser un importante activo del Estado, es un eje estratégico para el desarrollo. Desde el punto de vista de la producción académica, existe una amplia literatura que muestra una relación positiva entre la inversión en infraestructura y el crecimiento económico y desarrollo en general. Es importante aclarar que en estos estudios, la infraestructura como unidad de investigación incluye varias categorías como el acceso a agua potable, a electricidad, teléfonos, pero también tratan de manera particular el tema de la infraestructura de transporte (Red vial, aeropuertos y puertos).

Esta corriente de investigación que analiza la relación entre infraestructura y desarrollo tiene como primer referente el trabajo realizado por Aschauer (1989) cuyo principal hallazgo es que el stock de infraestructura de un país es un determinante importante en su productividad total. El

trabajo de Rozas y Sánchez (2004) señala que la dotación de infraestructura tiene al menos tres efectos sobre el crecimiento económico de un país. Primero, la infraestructura contribuye como producto final directamente al aumento del Producto Interno Bruto (PIB). Esto es debido a la producción de servicios de transporte, abastecimiento de agua potable, abastecimiento de energía eléctrica, saneamiento y telecomunicaciones. Segundo, las inversiones en infraestructura generan externalidades sobre la producción y el nivel de inversión agregado de la economía, acelerando el crecimiento a largo plazo. Tercero, las inversiones en el sector infraestructura influyen directamente en la productividad del resto de los insumos del proceso productivo de las empresas del país. Por ejemplo, los factores productivos (tierra, trabajo y capital físico) aumentan su productividad con aquellas inversiones en infraestructura que faciliten el transporte de los bienes e insumos intermedios. La competitividad de las empresas se ve beneficiada por una disminución de los costos. Además agregan los autores, “existe una relación directa entre el diseño territorial, la organización de la producción, los sistemas de distribución y la disposición de la infraestructura en el espacio nacional. Esto implica que las políticas de provisión de infraestructura influyen también de manera considerable en las políticas de descentralización-centralización que pretendan llevar a cabo un Estado, así como en las políticas de distribución de ingresos y oportunidades para los ciudadanos de una nación.”

En este mismo sentido, (Calderón y Servén, 2004) incluyen los factores de cantidad y calidad de infraestructura, utilizando datos de más de 100 países para el período (1960-2000) indicando un alto impacto sobre el crecimiento económico pero también sobre la distribución de la riqueza. Son considerablemente menos los trabajos que se han dedicado exclusivamente a probar la relación entre inversión en red vial y crecimiento económico. En este sentido destaca el de Fernald (1999) en el que a partir de datos de los Estados Unidos el autor establece la relación entre la inversión en caminos nacionales y la productividad total.

En cuanto a estudios exclusivos para América Latina destacan los trabajos realizados desde el Banco Mundial, por ejemplo (Calderón, Servén, 2010) con ocasión de la entrada del capital privado al mercado de la infraestructura en América Latina, retoman el trabajo realizado anteriormente y realizan un balance comparativo de las brechas en infraestructura y avanzan el análisis para discutir las nuevas tendencias en las formas de financiamiento en la región. Al respecto el estudio concluye que las APP lograron algunos avances en calidad pero estos avances fueron frenados por los débiles sistemas regulatorios, así como poca capacidad para diseñar acuerdos de concesión y privatización lo que resultó en engorrosas renegociaciones que a la larga

costaron mucho a los gobiernos. Similares conclusiones reportaron (Fay y Morrison, 2007) cuando realizaron un estudio sobre las principales avances y retos en infraestructura en América Latina y el Caribe. Sin embargo, si bien es cierto las autoras no se oponen a las APP, si son claras en sus recomendaciones que el Estado debe estar en el centro de la oferta de los servicios de infraestructura, haciendo referencia a la necesidad de aprender de las lecciones pasadas y desarrollar las capacidades estatales necesarias para facilitar y regular los servicios.

La CEPAL también ha hecho aportes importantes a la discusión sobre las APP para infraestructura en América Latina. Por ejemplo, el trabajo realizado por (Devlin y Moquillansky, 2010) da un fuerte respaldo al uso de las APP como parte de una nueva visión del desarrollo. El trabajo se centra en la explicación de diez principios de política industrial para el desarrollo y ubica las APP como uno de sus principales pilares. De la misma manera, (Perotti y Sánchez, 2011) realizan un estudio detallado sobre la brecha en infraestructura en la región con datos actualizados y pormenorizados sobre las necesidades y su financiamiento. El estudio concluye que para superar la brecha de infraestructura la región debería invertir al menos 5% de su PBI entre el 2006 y el 2020, pero si desea alcanzar los niveles de los países asiáticos, la inversión no debe ser menor del 7,9% del PBI. Sin embargo, considerando que se espera un crecimiento económico para la región del 3,9% por lo que es indispensable discutir maneras alternativas de financiamiento. Finalmente, el trabajo de (Rozas y Sánchez, 2004) ratifica la correlación positiva entre la inversión en infraestructura y crecimiento económico, pero son claros en señalar que dicha relación es necesaria pero no suficiente, por el contrario, el impacto en infraestructura dependerá de su articulación con otros factores como, desarrollo de capital humano, acceso a financiamiento, disponibilidad de recursos naturales y tecnología. A conclusiones similares llegan (Castro y Alí, 2009) pero para el caso específico de Costa Rica.

Sobre algunos aspectos específicos sobre las APP destacan los trabajos de (Estache, et.al. 2008) sobre renegociaciones de contratos de APP, (Calabrese, 2008) sobre cómo crear estrategias de comunicación para proyectos de privatización y concesión de obra pública y el de (Delman, 2010) sobre varias alternativas de financiamiento privado y figuras jurídicas dentro de las APP como por ejemplo las concesiones, los BOT, BOO, BOOT, etc.

Sobre el caso específico de Costa Rica, el énfasis de los estudios en infraestructura es en la red vial, pues es el sector identificado como prioritario. Por ejemplo, la Academia de Centroamérica dedica todo un capítulo a su libro anual, *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las*

reformas pendientes. El capítulo titulado, *Deterioro de la infraestructura del Sector transportes. Implicaciones y soluciones*, a cargo de (Echandí, 1998) realiza una evaluación detallada de la situación y señala los principales problemas y tendencias.

De la misma manera, el Proyecto Estado de la Nación ha dedicado secciones especiales al tema en seis de sus informes desde el 2002. Destacan los realizados en el año (2002) *La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002*. En el 2004, *Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional*. En el 2005, *La infraestructura base para el desarrollo económico y social*. En el 2006, el PEN dedica todo un capítulo del Informe Anual al tema de infraestructura vial que se llamó, *Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y desafíos prácticos*. Además de un aporte especial para tratar en detalle las APP titulado, *Financiamiento privado de obras viales: ventajas, desventajas, costos y riesgos*. Más recientemente, se ofrece el trabajo realizado por Francisco Sancho (2010) sobre el *Desarrollo del mercado de financiamiento de obra pública en Costa Rica: oportunidades y desafíos*. Sin lugar a dudas, el Proyecto Estado de la Nación es la institución que más se han dedicado al estudio del problema de la infraestructura vial en Costa Rica y se han convertido por mérito en el principal depósito de estadística sobre el tema.

En cuanto a fuentes de datos primarios sobresale el trabajo realizado por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME-UCR). El laboratorio ha logrado traer al país tecnología suficiente para realizar de manera sistemática las únicas mediciones científicas y con validez internacional sobre el estado de la red vial en el país. Desde el 2002, y de manera bienal, el LANAMME presenta informes del estado de la red vial nacional, a las principales instituciones del ramo, desde la Presidencia de la República hasta la Defensoría de los Habitantes, como instrumento para la toma de decisiones.

Los organismos internacionales también abordan el tema dentro de sus funciones habituales en Costa Rica. Por ejemplo, el BID incluye una sección específica al tema de la infraestructura vial en Costa Rica en su “*Plan estratégico de país 2011-2014*” en el cual ubican el avance en APP como tema prioritario para la presencia del banco en el país. Sobre detalles de inversión realizados para el apoyo de inversiones de APP en infraestructura en la se puede ver los “*Planes de Acción del FOMIN*” del 2005 y 2008. Más recientemente, el BID proporciona datos importantes en su *Informe de Gasto Público. Costa Rica. (2009)*

Desde el sector privado el tema ha sido abordado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) en el documento, *Pensando Costa Rica 2025*, en el que un grupo de expertos

analizan cuáles son los proyectos prioritarios de infraestructura para el desarrollo del país desde el presente hasta el 2025 y sus posibles fuentes de financiamiento. En las mismas líneas, pero con menor escala la Asociación de Caminos y Carreteras de Costa Rica (ACCCR) que reúne a las principales empresas proveedoras de servicios de mantenimiento vial, ofrecen al Poder Ejecutivo un estudio sobre los proyectos de mayor prioridad para Costa Rica. Por su parte, el Grupo Consenso que reúne a empresarios pero también a técnicos de la UCR y del CFIA, presenta también al Poder Ejecutivo su Informe de Labores 2011-2012 con las principales sugerencias de proyectos y fuentes de financiamiento público y privado para los siguientes dos años en el que urgen al gobierno a aceptar préstamos del BID.

D. Preguntas y objetivos

La pregunta de investigación permite reunir los principales elementos de interés de manera sintética y clara. En este caso, la discusión de fondo versa sobre la posibilidad del Estado para definir y alcanzar sus objetivos. Todo esto, a través de un estudio de caso sobre **el grado en el que estas capacidades se manifiestan** sobre el **Consejo Nacional de Concesiones** como agencia estatal especializada en la gestión de la política de concesión de obra pública.

El formato de pregunta permite crear hipótesis o posibles respuestas a los temas en cuestión, además permite unificar la redacción del documento de tal manera que su desarrollo busque responder o explicar el modo en que los temas mencionados se relacionan. La pregunta de investigación también permite acotar el universo de investigación y ubicarlo en el tiempo y el espacio.

1. Pregunta principal:

¿Cuáles factores han limitado la capacidad estatal del Consejo Nacional de Concesiones para implementar de manera efectiva la política de asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura de transporte en Costa Rica durante el periodo 1994-2013?

2. Objetivos

Objetivo general: Determinar los factores que han limitado el grado de dotación de capacidad estatal del Consejo Nacional de Concesiones para la implementación efectiva de la política de asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura de transporte en Costa Rica durante el período 1994-2013 a través del estudio de su marco de autorizaciones legales y de legitimidad, su capacidad organizacional, su dotación de medios de acción, así como de su capital de acción interinstitucional.

Objetivos específicos:

1. Determinar los factores que limitan el grado de dotación de capacidad estatal del Consejo Nacional de Concesiones a partir del estudio del marco de autorizaciones legales y de legitimidad que regula su funcionamiento.
2. Identificar los factores que limitan el grado de dotación de capacidad estatal del Consejo Nacional de Concesiones a partir del estudio de sus capacidades organizativas y medios de acción.
3. Analizar los factores que limitan el grado de dotación de capacidad estatal del Consejo Nacional de Concesiones a partir del estudio de su capacidad de acción interinstitucional.

3. Hipótesis de trabajo

Hipótesis: La hipótesis central de la investigación apunta a que los factores de mayor peso en la explicación del pobre desempeño del CNC, son aquellos vinculados con los medios de acción y la capacidad de interacción gubernamental, por encima de los factores relacionados con las autorizaciones legales. Esto en tanto, los esfuerzos de la Reforma del Sector transporte se centraron, casi exclusivamente, en la creación de un marco jurídico que permitiera la participación de capital privado en la dotación de infraestructura bajo el supuesto de que esto representaría un descargo al Estado; y por lo tanto, no se consideró la necesidad de crear y fortalecer la institucionalidad como requisito para una implementación efectiva y eficiente de la nueva política pública. Este problema de coherencia entre los objetivos planteados y los recursos asignados al CNC son el principal factor que explica su pobre desempeño.

E. Reflexión metodológica

El presente trabajo se ocupa de estudiar las alianzas público-privadas en proyectos de infraestructura de transporte en Costa Rica y trata de determinar cuáles factores han afectado la dotación de la capacidad que el Estado necesita para garantizar la adecuada gestión de la política de concesiones de obra pública según las necesidades del país.

Vale la pena aclarar que la categoría de capacidades estatales es compleja y muy difícil de aprehender de manera abstracta, por lo tanto se hace necesario entenderla a partir de algunas de sus manifestaciones. Como veremos más adelante en el capítulo teórico, el *locus* natural de las capacidades estatales son las instituciones públicas pues es éste el lugar donde se materializan los objetivos del Estado a través de la operacionalización de las políticas públicas.

Por otra parte, las capacidades estatales, tal cual se entienden en este trabajo, se manifiestan en diferentes grados y de una manera dinámica en el tiempo, por lo que no se pueden analizar a partir de una lógica binaria en la que la respuesta al tema de la capacidad estatal se reduzca a una propuesta de “existe” o “no existe”. Se hace necesaria la creación de categorías de análisis que logren dar cuenta de este carácter dinámico.

Así, si partimos del supuesto de que toda agencia estatal, por su naturaleza pública, cuenta desde su fundación con algún grado, por mínimo que sea, de capacidad para llevar a cabo sus funciones, por lo tanto, el análisis no puede centrarse exclusivamente en determinar cuáles capacidades están presentes o no en la agencia gubernamental sino más bien en los factores que determinan el grado en las que éstas están presentes.

Por lo tanto, la unidad de análisis de la presente investigación no serán, la APP, ni el Consejo Nacional de Concesiones, ni tampoco los componentes que sirven para caracterizar las capacidades estatales. La unidad de análisis son los factores que afectan la dotación de capacidades estatales en el Consejo Nacional de Concesiones, siendo ésta la entidad estatal encargada por ley de “promover todos los procesos de concesiones de obras públicas, en el tanto se considere necesario, para cubrir la infraestructura del país.” (Montero y Zamora, 2009:34)

El trabajo se realizará a partir de un método deductivo-inductivo en el cual se partirá de aspectos generales como conceptos y definiciones teóricas para luego llegar a aspectos más específicos referentes a la valoración sobre la dotación de capacidades dentro de la unidad gubernamental en cuestión. Para facilitar el proceso de análisis el concepto de capacidad estatal se va a disgregar

en tres grandes componentes, las autorizaciones legales y de legitimidad, la organización y medios de acción y el capital de acción interorganizacional. De esta manera, la investigación podrá hacer referencia no solo al grado en el que estos componentes están presentes, sino que el esfuerzo estará en esclarecer los factores que afectan y determinan el grado en el que se manifiestan.

Los hallazgos de la investigación no solo permitirán avanzar en la identificación de áreas con insuficiente dotación de capacidades sino que también pueden ser útiles en brindar información sobre los factores que la están afectando. Esta información puede ser provechosa para decisores políticos que deseen emprender acciones correctivas o para otros académicos que se interesen por el tema. Así, el esfuerzo por el análisis del estudio de caso se convierte en el vehículo para una contribución al campo de estudio.

Las técnicas seleccionadas para realizar la investigación son principalmente de carácter cualitativo, entre las que destacan, el análisis bibliográfico, la recolección y sistematización de documentos institucionales, el análisis de textos legales como leyes, decretos, oficios, además de entrevistas a informantes clave, por ejemplo funcionarios de la institución seleccionada o de instituciones colaboradoras o controladoras de las funciones de la institución.

Desde el abordaje teórico se desprende que la variable dependiente de la investigación será el desempeño de la institución. Esta variable se desarrollará en el capítulo III de la investigación a partir de la reconstrucción detallada de los objetivos que se le asignaron al Consejo Nacional de Concesiones en el momento de su creación en contraste con la situación actual de las concesiones en Costa Rica. Mientras que, la variable independiente será el grado de dotación de capacidades estatales que le permitan cumplir a cabalidad los objetivos para lo que fue creada la institución y que son expresados en los tres compones de las capacidades estatales que se mencionaron anteriormente y que serán detallados en el capítulo teórico.

Capítulo II

Marco teórico

Introducción

El presente capítulo permite desarrollar las principales perspectivas teóricas a partir de las cuales se va a abordar el tema seleccionado. En el caso de esta investigación, el marco teórico conceptual abarca cuatro grandes temas; el nuevo institucionalismo como el contexto teórico general desde el que se busca dar respuesta a la pregunta de investigación, el concepto de Estado y las diferentes perspectivas sobre su rol en el desarrollo, el estudio de las capacidades estatales como elemento teórico central sobre el cual se van a desarrollar los capítulos y un marco conceptual básico sobre qué son las Asociaciones Público-Privadas y sus posibles clasificaciones.

El neo institucionalismo es la perspectiva que nos permite incluir en el estudio del CNC las variables históricas y relacionales de la institución. Los aportes de las diferentes perspectivas, pero principalmente del Institucionalismo Histórico (IH), permiten entender el CNC a partir del contexto histórico del que surge como institución, así como los elementos políticos, económicos y sociales que llevaron al legislador a considerar las APP como solución a un problema colectivo. A partir de este enfoque podemos identificar continuidades y rupturas en la política de dotación de infraestructura que se manifiestan en la nueva institucionalidad. Además, conceptos claves como el de *matriz política* permite comprender el desempeño del CNC, no como una institución aislada, sino como el resultado de una dinámica entre varios actores.

Por su parte, el marco teórico de capacidades estatales nos ofrece las variables necesarias para operacionalizar los datos obtenidos durante la investigación. Según esta aproximación, el estudio de capacidades del Estado se puede realizar a partir de tres grandes componentes, a decir, las autorizaciones legales y de legitimidad (mandato jurídico de la institución), la organización y sus medios de acción (recursos) y el capital de acción interinstitucional (relación con otros actores). Estas categorías se subdividen en variables observables y a su vez, sugieren los factores que afectan su grado de dotación, punto central de la investigación.

Finalmente, se ofrece un marco conceptual sobre qué son las Asociaciones Público Privadas, qué tipos hay y qué suponen para los Estados. A pesar de que en Costa Rica las APP se han manifestado casi exclusivamente en su forma de concesiones, es importante tener claro la amplitud real del concepto con el objetivo de dar luz sobre nuevas posibilidades para el país.

A. El neoinstitucionalismo

1. ¿Qué son las instituciones y por qué estudiarlas?

La reflexión sobre las instituciones, entendidas en su sentido más amplio como un “rasgo estructural y/o la forma de gobierno de un tejido social” (Peters, 1999; Basabe, 2007) no es nueva en las ciencias sociales. A lo largo de la historia, las diferentes disciplinas han valorado las instituciones como un elemento explicativo del comportamiento político de los diferentes actores de la sociedad y han sido incorporadas en los aportes de los clásicos de la sociología y la economía, aunque las diferentes aproximaciones le han otorgado un peso distinto a su valor explicativo⁴.

En años recientes, el interés por las instituciones como campo de estudio para la explicación de los procesos sociales ha tomado un nuevo auge bajo el nombre de neoinstitucionalismo. Para los impulsores de esta corriente de pensamiento “el Estado es en sí mismo relevante y, para explicar la elaboración y los resultados de la política, debe considerarse el papel de los poderes públicos, sus inercias o su particular forma de relacionarse en la sociedad” (Zurbriggen, 2005:16) en (Mata, 2011:37). Así, el centro de atención se desplaza de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos, hacia la capacidad de saciar las demandas que reciben de todos los sectores de la sociedad. De esta manera, el acento de estos estudios se encuentra en mejorar ésta capacidad, pues en última instancia, es ella la que legitima la acción del gobierno. (Subirats, 1989:10)

Existen varias definiciones de instituciones, sin embargo para efectos de esta investigación se utiliza la ofrecida por Mata (2011) basada en los aportes de March y Olsen (1989). Según los autores, una institución es, “*un conjunto relativamente estable y duradero de normas, reglas y prácticas organizadas, embebidas en estructuras de significado y recursos, que son relativamente invariantes ante las preferencias idiosincrásicas y expectativas individuales o circunstancias externas cambiantes.*” (Mata, 2011: 42)

En un esfuerzo por ofrecer una definición más detallada, (Peters, 1999:18) señala que existen al menos cuatro características básicas dentro del concepto de institución que permiten un hilo conductor entre todas las versiones del institucionalismo. Así, “el elemento más importante de

⁴ Por ejemplo, mientras Marx veía las instituciones simplemente como una “consecuencia o epifenómeno de profundas dinámicas estructural-económicas”; Webber les daba un peso determinante a la hora de entender el comportamiento de los actores políticos y los sujetos. Para Weber, las burocracias institucionalizadas del estado representaban una “jaula de hierro” que afectaba el comportamiento y libertad de todos los grupos sociales más allá de la estructura de clases. (Acuña, 2013:21)

una institución es que éstas representan de alguna manera un rasgo estructural de la sociedad y de su forma de gobierno”. Esta forma estructural puede ser formal, como una legislatura o informal como una red de organizaciones. Lo importante es que la institución trasciende a los individuos para formar grupos de individuos que interactúan en formas estandarizadas y predecibles.

El segundo aspecto que define las instituciones es que poseen cierta estabilidad en el tiempo. Los eventos aislados no representan instituciones y son poco útiles para predecir comportamiento de los individuos.

El tercer aspecto a considerar es que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos. Todas las propuestas institucionalistas están de acuerdo en que, de alguna manera, las instituciones promueven o restringen ciertos comportamientos de los individuos que toman dicha institución como referencia e interactúan dentro de ella.

Finalmente, entre los individuos que conforman una institución debe haber un sistema de valores compartidos que den sentido a su accionar. Este último punto, señala (Peters, 1999) es importante para varios tipos de institucionalismo pues de ello depende que el sistema de incentivos que ofrecen las instituciones funcione de la misma manera para todos los participantes.

En cuanto a la importancia de premiar el estudio de las instituciones en la explicación de los procesos políticos, sociales y económicos y no otras variables vale la pena recordar que en las últimas tres décadas se han desarrollado una serie de perspectivas teóricas que obligan a hablar de institucionalismos en plural. Cada una de estas nuevas perspectivas brinda matices al tema; sin embargo, hay ciertos elementos comunes a todas ellas que permiten reconocer el estudio de las instituciones como un elemento obligatorio en el entendimiento de los procesos políticos y por ende, en la definición y ejecución de políticas públicas.

En primer lugar, en el quehacer de las ciencias sociales concurre una gran cantidad de variables las cuales son difíciles de ponderar a la hora de buscar relaciones causales a los diferentes fenómenos. La cantidad de actores, sus posibles relaciones y el grado en que una variable afecta a otra, hace muy difícil intentar abarcar la realidad social. En este sentido, las instituciones representan estructuras de reducción de la complejidad social que ofrecen la ventaja epistemológica de ser abarcables y a las que a través de métodos de investigación definidos, se les pueden atribuir algún grado de causalidad sobre fenómenos sociales, políticos y económicos. (Basabe, 2007:175)

De la misma manera, las instituciones son “factores clave en la restricción de los comportamientos individuales” (Basabe, 2008:175). Desde los nuevos institucionalismos, el centro de atención y observación regresa al sistema de incentivos que se les presenta a los individuos desde las instituciones y como estas estructuras dotan de sentido a su accionar. Además, aquellas instituciones que logren restringir el comportamiento según las normas establecidas contribuyen a resolver problemas de coordinación y conflictos, o en su defecto, contribuyen a profundizarlo según sea su contenido. (Acuña, 2013:14)

Tercero, el estudio y comprensión de las instituciones pueden ser útiles para inducir elementos de equilibrio entre los diferentes actores. (Basabe, 2007:191-1995) Al contribuir o dificultar el logro de objetivos e intereses de los actores de la arena política, contribuyen a distribuir el poder, aunque (Acuña, 2013:14) nos previene que la lógica del poder de los actores no se agota en las instituciones, sino que es necesario observar otras variables extra institucionales como sus capacidades y sus recursos. El conocimiento y manejo de las instituciones puede entonces resultar en un mecanismo para inducir los equilibrios necesarios dentro de una matriz política.

Cuarto, dentro de la ciencia política el estudio de las instituciones es relevante pues éstas afectan las opciones y la calidad de las políticas públicas. Es decir, más allá de los actores, las ideologías o la estructura económica, las instituciones presentes en un sistema político afectan los objetivos de dicho sistema (premian unos objetivos sobre otros), pero también afectan las capacidades del Estado para lograr articular esos objetivos (Weaver y Rockman, 1993) En: (Acuña, 2013: 22). Este es uno de los argumentos de fondo de la presente investigación en la cual pretende abordar el tema de la infraestructura de transporte en Costa Rica a partir de un análisis institucional basado en la observación de las capacidades que estas instituciones logran desplegar y su peso en la consecución de los objetivos para las cuales fueron creadas.

Finalmente, el estudio de las instituciones adquiere una importancia especial cuando se hace desde América Latina pues existe un reclamo generalizado por parte de los ciudadanos, los actores políticos y la sociedad civil organizada, de que nuestras instituciones no funcionan correctamente (Basabe, 2007: 195). Por lo tanto, es necesario realizar estudios empíricos que permitan conocer en detalle la naturaleza y operación de nuestras instituciones con el objetivo de propiciar un balance correcto entre el planteamiento de los objetivos de cada una de ellas con los medios que se le asignan para lograrlo. El presente trabajo se enmarca dentro de este esfuerzo.

2. Los nuevos institucionalismos

El institucionalismo tradicional o viejo institucionalismo, premiaba a las instituciones como elemento central del análisis y le otorgaba el mayor peso explicativo de los fenómenos políticos; mientras la revolución conductista que inició como una reacción a estas posturas, terminó aceptando el individuo como elemento central del análisis del comportamiento político ignorando casi por completo el papel de las instituciones. Es decir, ambas aproximaciones terminaron por ubicarse en extremos opuestos, pero extremos al fin y al cabo.

Es así como en la década de los años 1980 surge una aproximación intermedia entre ambas posturas y conocida como neoinstitucionalismo. Para los nuevos institucionalistas, “el comportamiento individual no es una base suficiente para explicar todos los fenómenos del gobierno. Y el comportamiento ocurre siempre dentro del contexto de las instituciones y solo así puede ser entendido.” (Immergut, 1998: 6)

Los enfoques que componen el neo institucionalismo siguen siendo un tema de debate entre diferentes autores. Ante esta circunstancia lo correcto es hablar de varios neoinstitucionalismos y no asumir el neoinstitucionalismo como un enfoque único y monolítico. Una de las propuestas más citadas en la literatura especializada es la de Guy Peters, para este autor el neo institucionalismo se compone de 7 aproximaciones distintas: el institucionalismo normativo⁵, institucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional e institucionalismo social (Peters, 1999:19).

Otros autores como Hall (1996), Immergut (1998), Acuña (2013) consideran que el neo institucionalismo incluye solo tres enfoques, el neoinstitucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico. Mientras que autores como Steinvo (2001) apuntan a que el neoinstitucionalismo está compuesto solo por dos enfoques, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo histórico. A pesar de las diferencias entre estas perspectivas hay autores⁶ que sostienen que las diferencias entre estos enfoques son evidentes desde lo teórico pero que pierden contundencia en la investigación práctica⁷.

⁵ El elemento normativo dentro del neoinstitucionalismo hace énfasis en las normas de las instituciones como medios para comprender como funcionan estas y cómo determinan o al menos moldean, el comportamiento individual. (Millán, 2007: 22)

⁶ Autores como: Thelen (1999), Hall y Taylor (1996) y Hall (2010) mencionados en (Acuña, 2013:28)

⁷ Ver (Acuña, 2013) para referencias completas.

A continuación se exponen algunos elementos centrales de los dos enfoques principales con el objeto de ubicar mejor la discusión de esta tesis dentro del pensamiento neoinstitucional. Se consideran el institucionalismo de la elección racional (IER) y el institucionalismo histórico (IH) pues parecen ser los más pertinentes al objeto de estudio de esta investigación.

El institucionalismo de la elección racional acepta la idea de que el mayor incentivo para la acción individual es la maximización del beneficio personal. Sin embargo, va un paso más allá y matiza la idea central a partir de dos elementos, primero, sostiene que los actores pueden darse cuenta de que sus metas se pueden alcanzar de manera más efectiva a través de la acción institucional; y segundo, que a la vez su comportamiento está moldeado por las instituciones. Así, desde esta perspectiva, los individuos racionalmente escogen ser restringidos, hasta cierto punto, por su pertenencia a las instituciones, sea esta pertenencia voluntaria o no. (Peters, 1999:44)

Este planteamiento pretende resolver la aparente contradicción entre las instituciones que restringen y la elección racional de los individuos. Bajo esta perspectiva, los individuos “descubren” el valor de las instituciones y su capacidad de restringir el comportamiento, en tanto dicha restricción se aplica a todos los miembros de la institución de igual manera. En ese sentido, las instituciones se vuelven valiosas aliadas en la búsqueda de la maximización del beneficio, pues son capaces de producir cierta predictibilidad y regularidad en los comportamientos de otros y en los resultados.

En un plano más amplio, y bajo los mismos supuestos, las instituciones son entendidas como “reglas que resuelven problemas de coordinación (North, 1990) a la vez que solucionan problemas de acción colectiva ordenando y limitando las posibilidades de acción.” (Acuña, 2013:65) Con una fuerte impronta estructural funcionalista, los institucionalistas de la elección racional consideran que las instituciones, tienden a perdurar en el tiempo a menos que fallen, en cuyo caso, se modifican pues ya no son funcionales. (Acuña, 2013:65)

Por su parte, la propuesta del neo institucionalismo histórico (IH) se basa esencialmente en la idea de que “las decisiones políticas que se toman al formar una institución o al iniciar una actividad tendrán una influencia prologada y definida sobre las decisiones y políticas futuras”. (Mata, 2011:47) De acuerdo a este planteamiento, las instituciones se entienden a la luz del contexto, de la racionalidad de los individuos, de la cultura y la historia. Así, aunque se reconoce la racionalidad de los individuos, ésta queda restringida a la interacción con las instituciones.

Al igual que el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico tiene dificultades para explicar el cambio institucional pues asume que existe una especie de “inercia” que hace que las decisiones políticas que se tomaron en primer lugar persistan incluso si la institución que crearon no es eficiente. Esto se denomina, “dependencia de rumbo” o “*path dependency*” (Krasner, 1984) en Peters (1999: 63). Para cambiar ese rumbo, se va a necesitar una dosis muy fuerte de presión política para poder lograrlo. Según, (Acuña, 2013:66) esto es así porque las instituciones se entienden como distribuidoras del poder generando ganadores interesados en que dichas instituciones perduren y al verse afectados se movilizan para rescatarlas. En el caso del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) existen suficientes datos que muestran sus dificultades para cumplir efectivamente con los objetivos para los que fue creado, sin embargo, nunca se intentó disolver la institución y por el contrario, los gobiernos de diferentes turnos han insistido en la permanencia de la misma.

A pesar de los aciertos de ambas propuestas (y de las otras no detalladas en este documento) en el fondo ambos planteamientos corren el riesgo de incurrir en algún tipo de reduccionismo. Por una parte, el institucionalismo de la elección racional ha sido criticado por asumir “individuos sin historia” mientras que el papel de los actores dentro del institucionalismo histórico es reducido en favor de un análisis más macro. Por esta razón es importante introducir un marco teórico que permita abarcar las interrogantes en toda su complejidad, la propuesta metodológica presentada por Acuña (2013: 29-64) es útil en este sentido.

Según Acuña, el objetivo de su planteamiento es “comprender a las instituciones estando inmersas en el funcionamiento de una matriz política y siendo parte constitutiva de él” (Acuña, 2013:29). Esta propuesta busca ampliar la mirada hacia el contexto en el que están inmersas las instituciones, comprender los elementos estructurales que determinan su funcionamiento, pero sin perder de vista el papel de los actores.

Lo primero que hay que considerar es que las instituciones no existen al margen de la realidad material de la sociedad, ni tampoco se pueden desarrollar ni operar lejos del devenir de la historia; por el contrario, las instituciones son igualmente resultado y parte constitutiva de la historia. El análisis del contexto histórico (esto incluye el análisis de coyuntura) sobre el que surge y se desarrolla una institución puede dar claves importantes sobre su desempeño e incluso el grado de causalidad sobre ciertos comportamientos políticos. Para el caso particular del Consejo Nacional de Concesiones, en el capítulo III se analizará con detalle el contexto histórico en el que surge la

institución con el fin de crear líneas analíticas que permiten entender algunos aspectos sobre su desempeño posterior así como su papel en la situación actual de la infraestructura vial en el país.

Siguiendo a (Acuña, 2013:29) el concepto de **matriz política** se entiende como, “un sistema de variables socioculturales, político-institucionales e ideológico-culturales que:

- a. Fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos;
- b. Define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y
- c. Brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esa forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses. (Acuña, 1995a) En (Acuña, 2013:29)

En términos generales, el mayor aporte del concepto de matriz política en el estudio de las instituciones como elemento explicativo de los comportamientos políticos, es que ofrece un *locus* donde ubicar el accionar de las instituciones e introduce elementos de carácter estructural al análisis. Estos elementos estructurales “fijan el campo de posibilidades para las estrategias de los actores o movimientos específicos.” (Acuña, 2013:29) A su vez, dichas estrategias son el resultado de la intencionalidad de algún actor sobre el supuesto que determinado comportamiento daría como resultado cierto orden de cosas. Por lo tanto, bajo este supuesto, es imposible avanzar en el análisis sin la inclusión de los actores.

En este sentido, (Acuña, 2013:36) define actor como “todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción.

Al asumir que los actores impulsan estrategias de comportamiento orientadas a obtener objetivos definidos, se asume también que éstos son individuos libres y que tiene varias opciones para poder decidir. Sin embargo, lo que no se puede asumir es que esos actores van a tomar decisiones sensatas con respecto al funcionamiento de la institución sobre la operan o incluso respecto de sus propios intereses. Puede llegar a suceder que ciertos comportamientos de los actores alteren

de manera negativa a la institución en el futuro o incluso que el resultado de las decisiones de los actores las convierta en no funcionales para sus propios intereses.

Según Acuña (2013) los actores pueden ser analizados a partir de tres elementos, sus intereses, ideas y sus recursos o capacidades. En el primer caso, el análisis por intereses presenta una serie de dificultades metodológicas debido al alto contenido subjetivo del concepto. La idea de interés se puede reducir a lo que los actores identifiquen como sus intereses, pero no queda claro cómo proceder metodológicamente en el caso de que algunos actores no sean capaces de identificar sus propios intereses sobre determinado asunto y actuar en consecuencia.

Cuando el autor (Acuña, 2013: 45) se refiere al tema de la ideología la entiende como “el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, la cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades y las normas que internalizó como pautas de comportamiento”. Es decir, se considera no solo lo que el actor sabe, sino lo que el actor considera como correcto, lo que implica una noción de las normas y valores que ha asumido como deseables.

El tercer punto planteado por Acuña se acerca más a nuestra propuesta de investigación en tanto plantea estudiar los actores a partir de la relación que existe entre sus capacidades y sus recursos; y como éstos se puede llegar afectar mutuamente. Para tales efectos, la capacidad se entiende como “la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo” mientras que se consideran recursos “a los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc., que son necesarios para generar capacidades. (Acuña, 2013:42)

A pesar de tener conceptos claros y bien acotados, a la hora de realizar el análisis de recursos y capacidades, no todos los actores se pueden abordar de la misma manera. Los elementos de análisis pueden variar si se abordan actores económicos, estatales o socio-políticos. En el caso particular de este trabajo, interesa abordar el CNC como un actor estatal, esto implica prestar atención tanto a “los administradores, funcionarios y políticos en función de gobierno como a sus capacidades para diseñar, decidir e implementar las políticas y acciones públicas, así como el modo en que estas repercuten sobre los procesos efectivos (históricos) de gobierno y gestión de las políticas públicas.” (Acuña, 2013:43)

Para (Acuña, 2013) el análisis de los actores a partir de sus recursos y capacidades se puede realizar a partir de cinco propiedades, a decir, la capacidad organizacional, que incluye “la

habilidad de sostener la coordinación de la acción a partir de la definición de roles y funciones, y de contar con los procedimientos administrativos y recursos económicos y humanos suficientes para implementar estrategias o políticas”. (Acuña, 2013:44)

La segunda propiedad es la capacidad de representación y gobierno, la cual se refiere “a la habilidad de ejercer autoridad; en el caso de los actores sociopolíticos refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su base de sustentación y de ejercer autoridad sobre estos, la que , articulada con el resto de las capacidades, determina en ambos tipos de actores la habilidad de movilización política o de resolver problemas de acción colectiva y presionar a otros actores.

La tercera es la capacidad de actuar ideológicamente, es decir, descifrar y producir un contexto adecuado a la identidad, intereses, valores y normas de la comunidad que representa y donde pueda realizar sus ajustes necesarios para salvaguardar sus intereses individuales y colectivos.

Cuarta, la capacidad de negociación, ésta se refiere a la “habilidad de llevar adelante intercambios para ejercer la autoridad o bien para influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas;

Y finalmente, la capacidad de “salida” de una situación que pueda ser considerada como inconveniente por el actor. Este concepto es tomado de Hirshman (1970) y supone “la posibilidad no sólo de evitar costos abandonando una situación estratégica desventajosa, sino también de alcanzar beneficios utilizando esa capacidad como forma de presión o chantaje hacia los otros actores.” (Acuña, 2013: 44)

Al final del capítulo, esta aproximación será contrastada y complementada con la propuesta planteada por Bertranou (2001) sobre cómo abordar actores estatales utilizando las capacidades como categoría de análisis.

B. El Estado y su rol

El estudio de las instituciones coincide con el surgimiento de esfuerzos académicos que retoman el Estado como categoría central de análisis en las ciencias políticas. Por esta razón, consideramos adecuado en este punto, hacer una breve exposición sobre cómo se entiende el concepto de Estado dentro de esta investigación y cómo logra éste definir y operacionalizar

dichos objetivos; para luego avanzar sobre categorías de análisis más específicas al objeto de estudio seleccionado.

El concepto de Estado es, sin lugar a dudas, uno de los más estudiados en las ciencias sociales. Este apartado no pretende hacer una revisión exhaustiva sobre las diferentes definiciones que existen, sino más bien precisar al menos una que permita enmarcar nuestra pregunta de investigación. En este sentido, la definición aportada por O'Donnell (2008:1) resulta la más adecuada en tanto entiende al Estado como “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios de coerción física, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.”

A partir de este concepto, O'Donnell logra distinguir al menos cuatro dimensiones o componentes dentro del concepto. Primero, el Estado se puede entender como un conjunto de burocracias. Estas burocracias se presentan como organizaciones complejas a las cuales se les asigna una función específica del Estado y que en principio, debería coincidir con algún tema de interés público. Según O'Donnell (2008:2) “en la medida en que estas burocracias se ajustan a esas responsabilidades marca el grado de eficacia del Estado.” Segundo, el Estado como sistema legal. Entendido así, el Estado es un enorme entramado de reglas que buscan regular las relaciones sociales. Esta visión es cercana a la idea del Estado como agente de control y poseedor del monopolio de la violencia legítima. Estas reglas le marcan las pautas sobre las cuales las burocracias deben regular la relación Estado-sociedad; según este autor, la relación efectiva entre burocracia y sistema legal expresa la efectividad del Estado. La tercera dimensión propuesta por O'Donnell entiende al Estado como un “foco de identidad colectiva”; es decir, el concepto del Estado le da a los habitantes de dicho territorio un elemento distintivo de identidad y pertenencia común, el cual es funcional al accionar del Estado dentro del territorio y que se expresa por oposición al otro extraterritorial, es decir, soy argentino, costarricense o peruano. La medida en que estas invocaciones sean aceptadas como válidas, expresan otra cualidad del Estado, su credibilidad.

La cuarta y última dimensión se refiere al Estado como un “filtro” el cual determina el grado en que ciertos espacios están “abiertos” o “cerrados” dentro de su territorio con el objetivo de asegurar que premie el bienestar común. De esta característica deriva la “capacidad de filtraje” propuesta por O’Donnell (2008:2).

La principal contribución del concepto de Estado propuesto por O’Donnell a esta investigación es que permite alejarse de la idea de un Estado monolítico, en tanto destaca dentro del concepto la existencia de instituciones las cuales toman decisiones (organizaciones de gobierno) y a su vez, ejercen su autorizaciones legales para efectivizar dichas decisiones (organizaciones administrativas) con el objetivo de ejercer su supremacía en el control de los medios de coerción física (uso legítimo de la violencia).

La estructura básica y tripartita del concepto de Estado recién expuesto es producto de años de reflexión e incluye aportes de los autores clásicos de las ciencias sociales por lo que se puede decir que existe un grado aceptable de conceso al respecto. Sin embargo, la situación es distinta cuando se agrega a la discusión el tema de cuál debe ser el rol del Estado y concretamente, cuál debe ser su nivel de participación en el desarrollo económico y social de los territorios sobre los que opera.

En este sentido, Evans (1996) en su artículo “El Estado como problema y como solución”, distingue en la historia reciente, al menos tres olas de ideas sobre el Estado y su rol, todas ellas con diferentes énfasis. La primera ola remite a las teorías de desarrollo que surgen en las décadas de los años 50 y 60, durante el periodo post-guerra, en los cuales el Estado era visto como elemento central en el cambio estructural. Desde esta perspectiva el Estado debía cumplir un rol fundamental en acelerar la industrialización, modernizar la agricultura y proveer la infraestructura necesaria. En el capítulo II se menciona como el Estado costarricense, bajo esta perspectiva, se encaminó en la ruta de la industrialización por sustitución de importaciones y modernización de las estructuras estatales, cuya expresión en términos de infraestructura de transporte fue una importante (hasta ahora no superada) ampliación de la Red Vial Nacional, así como la creación de puertos y aeropuertos los cuales siguen funcionando aún hoy.

A pesar de los logros de “este tipo de Estado”, algunos errores en los usos y algunos abusos del rol estatal, así como cambios significativos en el ambiente financiero internacional (por ejemplo,

el aumento en las tasas de interés reales⁸) terminaron por propiciar un balance negativo del rol del Estado como promotor de desarrollo. Como dice (Aguilar, 2007:3) es durante esta época que se “exhibió al gobierno como un factor de desgobierno, como una agente que puede ocasionar daños y costos sociales y no solo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social.”

Esta percepción fue fundamento y justificación para el surgimiento de nuevas aproximaciones académicas que ubican al Estado como problema y que abogaban por procesos de ajuste estructural para “corregir” lo que consideraban eran elementos distorsivos del Estado sobre la economía. Esta corriente de pensamiento, inspirada en aportes de la teoría clásica de la economía, conocida como neoliberalismo o enunciada por Evans (1992) como “neoutilitarista” se materializó en Costa Rica, y en varios países de América Latina, a través de los Planes de Ajuste Estructural (PAE) y Reforma del Estado, ambos, principales antecedentes de la política de Concesión de Obra Pública (Ley 7762) de la cual esta investigación se ocupa.

Sin embargo, luego de enfrentar algunos problemas en la implementación de dichos planes de ajuste, y el cuestionamiento, incluso por parte de algunos de sus principales promotores como el Banco Mundial, sobre sus verdaderos logros, se inicia durante la década de los años noventa un nuevo proceso de reflexión sobre el papel del Estado en el desarrollo económico. Evans (1996:2) argumenta que parte de este cuestionamiento proviene una paradoja intrínseca de los procesos de ajuste estructural; los impulsores del ajuste estructural esperaban que el Estado (la raíz del problema) fuera el principal promotor e instrumentador de la reforma, dándole de esta manera y nuevamente un rol preponderante en la noción de cambio.

De esta manera, se contemplaba la posibilidad de que los problemas económicos en los que seguían incurriendo los países de América Latina, incluyendo aquellos que habían asumido con mayor ahínco los procesos de Reforma del Estado y los Planes de Ajuste Estructural (PAE) se debieran, no solo a la implementación de medidas equivocadas, sino a deficiencias institucionales. Es decir, la respuesta a los problemas económicos “no está en el desmantelamiento del Estado, sino en su reconstrucción.” (Evans, 1996:3)

Esta tercera ola de ideas sobre el Estado se caracteriza por “la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los

⁸ Confrontar con Capítulo III de este trabajo.

tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz.” (Evans, 1996:3)

La hipótesis de trabajo de la presente investigación se ubica dentro de ésta tercera ola de ideas sobre el Estado, en tanto propone que las causas del pobre desempeño de la política de concesión de obra pública para infraestructura de transporte gestada durante la década de los años 80 y con fuerte impronta neoliberal, se encuentran en las deficiencias de capacidad estatal causadas por la idea de que el Estado tendría solo un rol marginal en el desarrollo de infraestructura. Dicho en otras palabras, la implementación de la política de concesiones supuso que alejar al Estado de la función de proveedor de infraestructura cediendo este espacio al sector privado iba a resolver el rezago. Sin embargo, la reforma que impulsó la política no alcanzó a ver que el Estado debía ser protagonista del proceso, y no logró dotar a sus instituciones de los medios y recursos necesarios para cumplir los objetivos que le fueron asignados por ley.

En el siguiente apartado se desarrolla en mayor detalle el concepto de capacidad estatal y se presentan algunos de sus principales componentes, los cuales a su vez, serán usados como categorías de análisis para el caso específico de la política de concesión de obra pública con servicio público implementada por el Consejo Nacional de Concesiones en los últimos 16 años.

C. Las capacidades estatales como categoría de análisis

Como se desprende de los apartados anteriores, la reflexión sobre las capacidades de los actores, incluido el Estado, no es nueva. Sin embargo, históricamente el concepto hizo referencia a funciones tradicionales del Estado como la penetración del territorio, la seguridad, el uso legítimo de la violencia o el aparato burocrático como elemento de mediación en la relación Estado-sociedad.

No es hasta décadas más recientes que surge un renovado interés en el tema a raíz principalmente del traslado del foco de atención, ya no en la legitimidad de los gobiernos y sus actos, producto de la amplia democratización y desarrollo de los derechos humanos, sino más bien en su “capacidad directiva”.

Aguilar (2007:3) identifica algunos antecedentes al surgimiento de esta preocupación principalmente en la crisis fiscal de los estados sociales y las transformaciones del Estado en la década de los años 80 y 90. En este contexto, América Latina emprende el camino hacia la

liberalización de la económica a través del ajuste estructural que, entre otras cosas, permitió a actores privados la participación en la oferta de bienes y servicios públicos restándole así al Estado facultades importantes, pero al mismo tiempo demandando “nuevas capacidades directivas” que en el régimen anterior no existían o no se habían desarrollado. (Aguilar, 2007:3)

De manera casi simultánea y estrechamente ligadas al desarrollo de las propuestas institucionalistas, surgen desde el campo académico reflexiones sobre la verdadera capacidad del Estado para definir de manera independiente sus objetivos. En términos generales, interesaba cuáles deberían ser las nuevas características del Estado para resolver los problemas todavía pendientes. Surge así una corriente de pensamiento centrada en el desarrollo institucional que trabajaba sobre preguntas como, ¿cómo se define un Estado capaz?, ¿cómo desarrollar las capacidades necesarias? y ¿cómo medir la efectividad del Estado? (Bertranou, 2001: 2) Paradójicamente, y siguiendo al mismo autor, tras el re-descubrimiento del mercado en América Latina, se hizo necesario el re-descubrimiento del Estado. Sin embargo, esta vez el énfasis no era más Estado, sino un mejor Estado.

Existe una amplia literatura sobre el tema de capacidades estatales. No obstante, para efectos del presente documento solo haremos referencia a algunos aspectos que se deben tomar en cuenta a la hora de abordar una investigación desde esta perspectiva y que nos permitan ubicar la unidad de análisis y el plan de trabajo dentro de esta lógica de pensamiento.

En primer término, hay que considerar que existe multiplicidad de definiciones de capacidades estatales, por lo que es preciso contrastarlas con otros conceptos cercanos como “capacidades gubernamentales” o “autonomía” del Estado para lograr mayor rigurosidad en el abordaje. En este sentido, Alonso (2007:6) avanza en el esclarecimiento de estos conceptos. Para este autor, las capacidades gubernamentales “constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas; por lo tanto, pueden ser efímeras, volátiles y están disponibles sólo periódicamente.”

En la medida en que este concepto está fuertemente orientado a objetivos políticos específicos y no depende necesariamente de la deliberación de la sociedad civil, se acerca al concepto de poder despótico planteado por Mann (1991) en su discusión sobre el poder y la autonomía del Estado. Así, para Mann el poder despótico del Estado corresponde “al abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil.” Para efectos de esta investigación, un análisis desde esta perspectiva permitiría referirse

casi solo exclusivamente a cuál fue la impronta de cada una de las administraciones, según la coyuntura, sobre el tema de investigación y no a dar cuenta de los factores que han definido la posibilidad del Estado, representado en el CNC, de llevar a cabo los objetivos para los que fue creado, que es el propósito de este trabajo. Por lo tanto, es necesario avanzar hacia conceptos más abarcativos.

Alonso (2007:6) ofrece un concepto de capacidades estatales más amplio y las define como “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que Estado desarrolla a largo plazo.” La importancia de esta aproximación es que equipara las capacidades del Estado al “desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores” y por lo tanto, hace referencia a procesos observables y medibles. El poder que emana del uso de estos “recursos del Estado” es cercano al concepto de “poder infraestructural” de Mann (1991) en tanto alude a la capacidad del Estado de “penetrar la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país.”

Además de las mencionadas, existen muchas otras definiciones de capacidades estatales. Por ejemplo, Hilderbrand y Grindle (1997: 34) ofrecen una definición que sugiere cuáles son algunas de las cualidades que distinguen a las capacidades estatales; para ellas la capacidad del Estado es “la habilidad para realizar determinadas tareas de una manera eficiente, efectiva y sostenible”. Mientras que para Andrenacci y Repetto (2006:314) las capacidades estatales se pueden entender como “la aptitud de las instancias de gobierno para obtener resultados a través de políticas públicas.” poniendo el énfasis en las políticas públicas como el proceso (o *locus*) sobre el cual se articulan y manifiestan tales capacidades⁹.

A pesar de la variedad de conceptos de capacidad estatal existe poco consenso sobre algunos elementos básicos. En este sentido, Rodríguez Gustá (2007) hace un análisis de la literatura disponible y muestra algunas tensiones presentes entre las distintas aproximaciones y concluye que es importante tener en cuenta que no existe un criterio único para definir las capacidades estatales, sino que éstas se deben definir siempre en función de los objetivos que justifican la existencia de la institución o política que se quiera investigar. Además insiste en la necesidad de

⁹ En este sentido también considerar la propuesta de (Subirats, 2008)

respaldar estos esfuerzos teóricos con estudios empíricos que permitan delimitar mejor los conceptos.

Para efectos de este trabajo la capacidad estatal se va a definir como *“la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en el uso de recursos organizacionales de acción interorganizacional.”* (Bertranou, 2013:7)

Este concepto resulta útil para los propósitos de esta investigación en tanto se ajusta al análisis de una agencia estatal específica y no solo a unidades de análisis más grandes. Asimismo, según el autor, el uso del término “aptitud” aplicado a “entes estatales” hace referencia a una cualidad y por lo tanto se puede manifestar y observar en sus diferentes grados evitando que el análisis se reduzca a una lógica binaria de “hay” o “no hay”. Por otra parte, aptitud también puede ser entendida como una “condición previa” para alcanzar los objetivos. Esta precisión permite alejar el análisis de capacidades estatales de la evaluación de resultados y se centra en determinar en qué medida existen o no las “condiciones” necesarias para el logro de objetivos de la entidad analizada. (Bertranou, 2013:12)

De esta manera, la aproximación analítica a los estudios de capacidades estatales se puede realizar desde dos perspectivas, sobre la falta de capacidad o “brechas de capacidad” (Hilderbrand y Grindle, 1997, Alonso 2007) o sobre la valoración del “grado” en el que tal o cual capacidad se encuentran presente en el Estado (Bertranou, 2013). Ofrecemos acá algunas consideraciones en este sentido, aclarando de antemano que el segundo abordaje es el que será desarrollado en esta investigación.

Según Alonso (2007:13) la identificación de brechas de capacidad se puede realizar desde dos niveles de análisis, uno macro-institucional que ubica las reglas formales e informales que definen el funcionamiento de la institución observada y un plano micro-institucional que fija la atención en las capacidades organizacionales. Posteriormente, se determina si las capacidades manifiestas son o no suficientes para lograr los objetivos y se valora si el faltante se puede corregir a partir de una variación en los objetivos o en un aumento paulatino de las capacidades hasta alcanzar el nivel requerido.

En cuanto al abordaje por valoración del “grado” de capacidades estatales presentes en la unidad de análisis, éste no debe ser confundido con la evaluación de resultados. De acuerdo a Bertranou (2001:8) el concepto de capacidad debe desligarse del resultado final de la acción institucional

expresada en términos de éxito o fracaso. Esta separación permite incluir elementos de análisis que van más allá de los controlados por la institución abordada y que influyen en el resultado final. Sin embargo, esto no exime de la tarea de definir claramente cuál es el resultado esperado del accionar de la institución y cuáles son sus indicadores observables.

En todo caso, el concepto de desempeño debe operacionalizarse a partir de la definición de criterios sobre los cuales se pueda juzgar los resultados, por ejemplo, eficacia, eficiencia, efectividad, calidad, pertinencia, coherencia, equidad, etc., aunque la definición última de estos parámetros se debe realizar en función de las acciones específicas de la institución analizada, en este caso el Consejo Nacional de Concesiones.

En cuanto a la definición de capacidades estatales seleccionada, la misma se puede operacionalizar a partir de la distinción de algunos de sus elementos constitutivos. Esto permite acercarse a establecer cuáles serán los indicadores cuantitativos y cualitativos. Es importante, a través de la investigación empírica, poder distinguir claramente entre los **componentes** de capacidad y los **factores** que la afectan. (Bertranou, 2012:27) para finalmente poder señalar si los componentes observados son compatibles con los criterios construidos para definir la **variable dependiente** que sería el **desempeño**.

Así, de la definición aportada se desprenden tres grandes componentes de las capacidades estatales. **Las autorizaciones legales y de legitimidad**; este componente pretende explorar las fuentes de autoridad que respaldan el accionar de la unidad de análisis. Algunas aproximaciones asignan el atributo de capacidad solo al Estado, sin embargo, siguiendo a Bertranou (2013:14) dicho atributo puede ser asignado, no solo al Estado en su conjunto, sino también a sus unidades constitutivas; siempre y cuando se refiera a un ente o sujeto (puede ser estatal) que se desempeñe como actor y que tenga “agencia”. Esta distinción permite abordar las agencias estatales en función de sus competencias y finalidades o incluso, un entramado de agencias públicas que apuntan a fines comunes.

Esta distinción es clave para el presente trabajo, pues permite una mirada amplia no solo a los aspectos internos del Consejo Nacional de Concesiones, pero también a su relación con una serie de instituciones públicas de diverso nivel que están involucradas en la dotación de infraestructura de transportes al país o incluso algunas instituciones que no trabajan directamente en la provisión de este recurso, pero cuyo accionar va a afectar de manera determinante las posibilidades del CNC para alcanzar los objetivos que le han sido asignados por ley. Piénsese por ejemplo, en

fallos judiciales en casos de expropiación o arbitrajes internacionales para dirimir conflictos contractuales entre el Estado y las empresas adjudicatarias.

Las manifestaciones observables dentro de este componente se pueden dividir en dos grandes grupos. Primero, las autorizaciones legales formales y todo lo referente al derecho positivo; como leyes, decretos, reglamentos, acuerdos de cooperación inter institucionales, etc. También se incluyen acuerdos y normas informales que operan y permiten el accionar del ente estatal en la búsqueda de sus objetivos. El segundo grupo se ocupa de verificar el grado de legitimidad de la institución frente a otras instituciones públicas y actores no gubernamentales. Algunos datos útiles en este sentido son, estudios de opinión pública, acuerdos firmados con otras organizaciones, apoyos políticos, etc.

El segundo componente se refiere a **la organización y medios de acción** y pretende ubicar “los medios organizacionales de los que dispone la unidad gubernamental para llevar a cabo sus objetivos” (Bertranou, 2012:32) Este componente busca determinar las posibilidades materiales de acción directa de la unidad gubernamental para llevar a cabo sus objetivos. Algunas de las variables posibles dentro de esta categoría son la dotación de recursos humanos en términos de cantidad según carga de trabajo, medios financieros, procesos organizacionales, sistemas de información y gestión, infraestructura y equipamiento, etc.

Este componente también incluye elementos menos tangibles; las instituciones poseen además de recursos materiales capital humano cuya dotación puede afectar las posibilidades de la institución de lograr sus objetivos. En este sentido, algunas manifestaciones observables que se deben considerar son las competencias y habilidades de las personas en las distintas áreas, la formación del personal, los valores y compromisos de las personas para con la organización, nivel de motivación, capacidad gerencial, liderazgo en los puestos de mando, solo por mencionar algunos.

El tercer componente se ocupa de analizar el **capital de acción interorganizacional**, esto es la capacidad de acción conjunta con otras organizaciones en el proceso de cumplir con sus objetivos ya sea dentro del aparato del Estado o fuera de él. Se considera también el nivel de liderazgo que toma la organización gubernamental para orientar la relación con otros actores para poder lograr sus objetivos. Este componente se puede dividir en tres niveles, acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, es decir, dentro del mismo nivel gubernamental. En el caso del CNC este componente se refiere a la relación con otras dependencias del Ministerio de

Obras Públicas y Transportes, por ejemplo los concejos que se adscriben: el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Consejo Nacional de Seguridad Vial (COSEVI), Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), y Consejo de Transporte Público (CTP).

El segundo nivel sería el interinstitucional, en el que se establece la coordinación con niveles jurisdiccionales mayores. En el caso de CNC, este nivel se refiere a la relación de coordinación con otras instituciones estatales involucradas como Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, LANAMME-UCR, Defensoría de los Habitantes, otros ministerios, etc.

Mientras que el tercer nivel se ocupa de analizar las relaciones interorganizaciones público-privadas. En el caso del CNC, este nivel incluye la relación del concejo con las empresas ofertantes y adjudicadas. También, incluye la relación con personas físicas o jurídicas que operan como privados, especialmente cuando sus intereses son afectados, por ejemplo, en el caso de expropiaciones. Este nivel también incluye la relación del CNC con las comunidades que para estos efectos pueden ser entendidas como colectivos de privados y cuya relación con el concejo puede ser determinante para el éxito o fracaso de sus acciones.

Algunas manifestaciones observables dentro de este componente pueden ser, normas que rigen la acción intergubernamental, acuerdos formales de acción conjunta que estén o estuvieron vigentes, acuerdos informales o de hecho entre organizaciones, consultas populares (o su ausencia), entre otros. (Bertranou: 2012, 30-36)

Estos elementos aquí presentados permiten conocer con cierto nivel de detalle, el grado en que estas dotaciones de capacidad se encuentran presentes (o no) en la entidad gubernamental observada. Al mismo tiempo, pueden ofrecer una idea de las posibilidades que tiene dicha entidad para lograr sus objetivos. Sin embargo, la presente investigación apunta más allá y busca establecer los factores que han determinado el nivel de dotación de estos componentes de capacidad para el caso concreto de las alianzas público-privadas para proyectos de infraestructura de transporte. Es decir, no solo interesa saber qué tipo de capacidades estatales se necesitan para fijar este tipo de alianzas y en qué medida se encuentran presentes en el CNC, sino también busca conocer qué factores favorecen o previenen al Estado costarricense de dotar al CNC de dichas capacidades.

En este sentido, Bertranou (2013:28) señala que se deben considerar al menos cuatro posibles factores que afectan la dotación de capacidades dentro del Estado:

- El “vínculo que el Estado tiene o desarrolla con otros actores no estatales (*embeddedness*)”
- La legitimidad del actor estatal
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
- El capital de acción interinstitucional

El primer elemento apunta directamente al nivel de autonomía que tiene el Estado tanto para fijar sus objetivos, como para alcanzarlos. Según Bertranou (2013), la capacidad depende también del tipo de vínculo que el Estado establezca con los actores sociales y económicos. Para el caso de esta investigación, este elemento apunta al nivel más macro de análisis en el que se consideran aspectos históricos del surgimiento de la figura de las APP en Costa Rica así como, aspectos constitucionales que determinan la manera en que el Estado costarricense entiende y presenta las APP a los otros actores políticos, económicos y sociales.

El segundo punto, la legitimidad del actor estatal, se refiere principalmente a los apoyos que la institución logre crear dentro de la ciudadanía y con los otros actores dentro de la arena política en la que opera. “La legitimidad es una aceptación subjetiva acerca de la pertinencia de la intervención del Estado y de los medios que el mismo utiliza.” (Bertranou, 2013: 28) En el caso del CNC, este punto será abordado desde dos frentes, por un lado interesa conocer el tipo de apoyos políticos que recibe el CNC de otros actores políticos dentro de la esfera estatal, por ejemplo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, instituciones autónomas, instituciones de control, etc., y por otro lado, los problemas de legitimidad que la institución afronta por parte de la ciudadanía y que han sido determinantes para algunos proyectos como la ampliación de la autopista San José – San Ramón.

El tercer factor a considerar son las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática. Según Bertranou (2013) este es quizá uno de los factores más importantes y uno de los que más manifestaciones visibles tiene, pues abarca las competencias legales, la estructura burocrática, la disponibilidad y uso de los recursos, la cultura organizacional y elementos de coherencia y coordinación interna. Básicamente, se refiere a todo aquello que afecte los medios de acción directa de la organización en la búsqueda de los objetivos que dan sentido a su existencia. En el caso del CNC, dentro de estos factores se pueden mencionar preliminarmente las restricciones del Servicio Civil para las contrataciones necesarias o la anulación del Fondo Nacional de Concesiones, que pretendía dar autonomía financiera a la institución.

El cuarto factor se refiere al vínculo que la institución logra crear con otros actores. Es decir, es el análisis de la institución en su calidad de actor dentro de una matriz política (Acuña, 2013) y de la relación que ésta logra establecer con los otros actores. El análisis de este factor busca determinar como la relación de la institución observada con otros actores logra crear sinergias positivas o negativas y cómo estas afectan sus posibilidades de alcanzar sus objetivos. Según Bertranou (2013:34) algunos aspectos a considerar dentro de este punto son:

- “a) Normas que rigen la acción intergubernamental.
- b) Normas que rigen la acción interjurisdiccional.
- c) Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones.
- d) Acuerdos formales de acción conjunta que estén vigentes.
- e) Acuerdos informales o de hecho de acción conjunta.
- f) Trayectorias pasadas de acción conjunta.
- g) Experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.”

En el siguiente apartado se hace una descripción detallada de que es una APP y que tipo de modalidades existen. De esta manera, completamos la propuesta teórico conceptual en la cual aportamos elementos teóricos referentes al estudio de las instituciones y el rol del Estado, para luego centramos en el estudio de las capacidades como elemento fundamental en la construcción de la legitimidad del Estado. Finalmente, se ofrece una serie de conceptos útiles para entender qué son y qué suponen las Alianzas Público-Privadas.

D. Las Asociaciones Público-Privadas. Conceptos y relaciones¹⁰.

1. ¿Qué son las APP y cómo surgen?

Existe una gran cantidad de definiciones para describir las APP, algunas de estas definiciones hacen énfasis en el modelo de inversión otras en el nivel de participación de cada sector. Sin

¹⁰ El concepto de Asociación Público Privada puede ser encontrado en la literatura bajo diferentes nombres. En la literatura de habla inglesa se pueden encontrar las siguientes variantes: Private Participation in Infrastructure (PPI). Este término fue acuñado y es comúnmente usado por el Banco Mundial. Private Sector Participation (PSP) también usado en los bancos de desarrollo. P3, usado en los Estados Unidos de América. Private Finance Project (PFP) usado en Australia. P-P Partnership, usado para evitar confusiones con la expresión (purchasing power parity) en referencia al método usado para reflejar el verdadero costo de bienes

embargo, de manera preliminar se puede decir que las APP se refieren, básicamente, a cualquier acto de colaboración conjunta entre el Estado y organizaciones del sector privado para la provisión de bienes o servicios de uso público. Estos esquemas de organización entre el sector público y el sector privado son propios de las economías mixtas y por lo tanto, la acción de cada sector no se puede entender sin la participación del otro. La lógica de fondo que justifica este tipo de asociaciones es el supuesto de que la efectividad y la calidad de los servicios y obras públicas se pueden aumentar a partir de la combinación de recursos y capacidades de ambos sectores. (Palacios, 2008:16)

Este tipo de alianza se ha dado en muchos momentos de la historia y es difícil de rastrear su origen en el tiempo, sin embargo, (Yescome, 2007:2) ubica la aparición del término en Estados Unidos durante la década de los años 50 para referirse a programas educativos de financiamiento mixto. El primer registro mediático del concepto de Alianza Público-Privada (APP) se lleva a cabo el 14 de noviembre de 1955, en la revista *Time* en la que se hace referencia al proyecto para la construcción de las represas de los Rápidos Priest y Wanapum sobre el río Columbia en el Estado de Washington, Estados Unidos. (Yescome, 2007:325) Estas represas se construyeron durante la administración del presidente Eisenhower (1953-1961) bajo un fideicomiso que recibió fondos del gobierno federal y aunque no establecía una relación contractual de largo plazo entre el Estado y la empresa, pues los fondos federales operaron como subsidio, vale la pena resaltar el uso del término y su estrecha relación con el tema de la infraestructura.

Una definición más acabada se puede encontrar en (NCPMP, 2012: 2) una Asociación Público Privada es “un acuerdo contractual entre una agencia pública (federal, estatal o local) y una entidad del sector privado. A través de este acuerdo, las habilidades y los bienes de cada sector (público y privado) se comparten para brindar un servicio y obra para el uso público. Además de compartir los recursos, las partes comparten el riesgo y los beneficios potenciales que deriven de la prestación del servicio o la obra.” (Traducción del autor)

El rasgo característico de estas asociaciones es que apuntan a brindar servicios o construir obras que tradicionalmente construía o proveía el sector público haciendo mayor énfasis en la calidad del servicio que en la ejecución de los proyectos mismos. La idea es poder optimizar el uso de recursos públicos mediante un esquema de transferencia de riesgos y la implementación de

en diferentes países con diferentes monedas. Private Finance Initiative (PFI) concepto originado en Inglaterra y actualmente usado en Malasia y Japón. (Yescombe, 2007:4)

mecanismos para reducirlos al máximo posible. Esto implica un cambio importante en el papel del Estado como principal proveedor de servicios y obras públicas. (Palacios, 2008: 17)

En los países desarrollados, este cambio de papeles entre el sector público y privado se fundamentó en buena medida en los planteamientos de la Nueva Administración Pública (*New Public Management*) impulsada principalmente por los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra, y la de Ronald Reagan en los Estados Unidos de América. En países como Costa Rica, la reforma del Estado tiene como antecedente directo la crisis económica que sufrió el país a inicios de la década de los años 80, aunque su soporte teórico-metodológico estuvo fuertemente ligado a las ideas neo-liberales y a las técnicas de la Nueva Administración Pública.

Tradicionalmente, las APP se han relacionado con la dotación de infraestructura, entendida en el contexto de este trabajo como, el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para que una sociedad pueda funcionar y desarrollarse efectivamente. Tal cual lo señalan Sánchez y Wilmsmeier (2005) en (Mata, 2011:4) “La infraestructura es constituida por un conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones, que por lo general son de larga vida útil y que son utilizadas con fines productivos, políticos, sociales y personales. La infraestructura facilita el brindar servicios que tradicionalmente son proveídos por el Estado y que muchas veces están asociados con necesidades esenciales, de utilidad pública y que son indivisibles.”

Así, la infraestructura no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio a través del cual se fomenta la economía y la actividad social de un país. Existen dos tipos de infraestructura, la infraestructura económica y la infraestructura social. La infraestructura económica incluye todo lo que puede considerarse necesario para el funcionamiento cotidiano de la economía como carreteras, caminos, alcantarillado, agua potable, electricidad, etc. La infraestructura social, incluye escuelas, hospitales, bibliotecas, prisiones y todo aquello que se considere necesario para garantizar la vida social de una comunidad. (Yescombe, 2007:2) Hoy en día las APP son usadas en los más diversos campos como por ejemplo, la salud, la educación, la transferencia tecnológica (Palacios, 2008), la energía, la justicia, la política social, por mencionar algunos. En todo caso, el presente trabajo se centra exclusivamente en las asociaciones público-privadas que el Estado costarricense ha creado para proveer el país de infraestructura económica y que han sido gestionadas por el Consejo Nacional de Concesiones.

2. Diferentes tipos de APP

Las asociaciones público privadas son muy complejas pues toman diferentes formas según los países en los que se implementen y los proyectos que se realicen bajo esta modalidad. No es lo mismo la construcción y administración de una autopista en la Argentina a la construcción de una planta generadora de electricidad o de tratamiento de aguas servidas en Turquía. Se pueden utilizar varios criterios de clasificación. En este trabajo proponemos tres: primero, el mecanismo de recuperación de la inversión (quién paga); la naturaleza legal del contrato (define quién y cuándo es el dueño de la obra) y finalmente, el tipo de servicio que se ofrece y el nivel de riesgo que se transfiere.

a. Mecanismo de recuperación de la inversión

En el primer caso, el mecanismo de recuperación de la inversión existen tres posibles categorías. La concesión de obra, la franquicia o *affermage* y la Iniciativa de Financiamiento Privado (*Private Finance Initiative*), este último con el antecedente de los Acuerdos de compra de energía (*Power Purchase Agreements*).

Las concesiones poseen una larga tradición, especialmente en los países europeos. De todos los tipos de APP, las concesiones son probablemente las más viejas. En el S. XVIII y S. XIX en Inglaterra, grupos de magnates crearon fideicomisos usando dinero de capitales privados para reparar las calles y caminos y cobrando peajes para pagar las deudas. De la misma manera fueron construidos casi todos los puentes de Londres hasta mediados del S. XIX. También, en el S. XIX, el puente de Brooklyn fue construido con capital privado. En Francia, la construcción de canales con capital privado se inicia en el S. XVII. (Yescombe, 2007: 5)

La concesión se caracteriza porque la inversión privada inicial usada para la construcción de la obra pública se recupera a través del cobro por uso a los usuarios finales. Por ejemplo, la compañía constructora de una autopista tiene prerrogativa de cobrar a los usuarios finales un monto establecido por contrato a través del cual va a recuperar la inversión total y además tendrá un margen de ganancia por un periodo fijado con anterioridad. En este sentido, el papel del Estado se reduce a establecer el marco legal sobre el cual la empresa puede administrar el bien público a través de la creación de leyes y la fijación de contratos de concesión y a ejercer en algunos casos su papel como ente regulador y fiscalizador del servicio.

La segunda característica de las concesiones es que la obra es administrada por la empresa constructora por el periodo que establece el contrato pero pertenece siempre a la Autoridad Pública.

Al final del periodo, cuando la empresa ha recuperado la inversión y cubierto el margen de ganancia establecido, la administración de la misma regresa al Estado¹¹.

La *affermage* es similar a la concesión en el sentido que una empresa privada adquiere el derecho de cobrar un monto al usuario final para cubrir sus inversiones y lograr un margen de ganancia, la única diferencia es que en este caso las empresas lo harán sobre obras ya existentes. Es decir, la empresa negocia con el Estado un contrato de administración de un servicio cuyo sistema ya está construido y traslada el costo de esto al usuario final. (Yescombe, 2007:5)

b. La naturaleza del contrato

Los contratos son partes inherentes a las asociaciones público-privadas (APP), sin ellos sería imposible asegurar el interés público de parte del Estado y asegurar la inversión y la posibilidad de ganancia de la empresa. Una manera de clasificar las APP es a través del tipo de contrato que las rigen. El elemento más importante y que separa los diferentes tipos de contrato es qué parte tiene la propiedad de la obra y en qué momentos. De esta manera, las APP por tipo de contrato se pueden clasificar en Build Own Operated (BOO), Build Operated Transfer (BOT), Build Transfer Operate (BTO) y Design Build Finance Operated (DBFO)¹².

i. Build Own Operated (BOO) o privatización

Esta modalidad es posiblemente la más difícil de distinguir pues se encuentra en el extremo “privado” de las posibilidades y en apariencia no existe vinculación estatal en un inicio. Build Own Operate, se refiere esencialmente a un inversión regular de un capital privado donde se construye una obra, puede ser un camino, un edificio o una planta generadora de electricidad, la cual es diseñada, financiada, construida y explotada por un ente privado. El elemento distintivo de las BOO de cualquier otro proyecto privado, es que usualmente la obra involucra algún servicio que tradicionalmente es ofrecido por el Estado. Por ejemplo, un camino o una planta de generación eléctrica y que luego de un cierto tiempo la obra completa puede ser vendida en su totalidad o su producción (por ejemplo el derecho de paso por el camino o la electricidad producida) a otro ente privado, al Estado o a los usuarios finales. (Quiggan, 1998:1) La propiedad de la obra es en todo momento del inversionista y el Estado tiene muy poco control sobre la

¹¹ Para mayores detalles sobre las concesiones ver: Guasch, J. Luis (2004) Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. World Bank. Washington, DC. USA

¹² Los tipos de contratos para Asociaciones Público Privadas se utilizan generalmente en sus siglas en inglés, incluso en la literatura especializada en español y otros idiomas.

comercialización del bien. En muchos casos, las obras se construyen bajo acuerdos tácitos entre empresas privadas y el Estado bajo el entendido de que en futuro éste podrá adquirir el bien a precio de mercado. Este tipo de contrato no pertenece estrictamente a la definición de APP que se utiliza en este trabajo, sino que corresponde a una privatización pero es necesario desarrollar el concepto para ubicar los extremos del continuo público-privado sobre el cual operan las APP.

ii. Build Operated Transfer (BOT)

Este tipo de contrato fue desarrollado primero en Turquía para la generación de energía. Lo que distingue a este tipo de contrato de otros es que el “comprador” de la obra va a ser el Estado a través de la Autoridad Pública (ente estatal encargado de administrar el área a la que pertenece la obra por su naturaleza, por ejemplo, el Ministerio de Energía para una planta de generación eléctrica o el Ministerio de Transporte para una autopista). Al final de contrato la pertenencia de la obra puede pasar de los inversores a los compradores, en este caso, al sector público usualmente por un costo nominal.

iii. Build Transfer Operated (BTO)

Este tipo de contrato es el más común utilizado bajo la modalidad de concesión. Los contratos BTO son aquellos a través de los cuales la entidad privada construye una obra y luego la opera por el tiempo negociado en el contrato, usualmente de 15 a 30 años. El rasgo que lo diferencia de los BOT es que legalmente la obra pertenece a la compañía concesionaria solamente durante el periodo de construcción. Una vez que las obras estén concluidas le pertenecen legalmente al Estado a través de la Autoridad pública, aunque el concesionario siga la administración, explotación y mantenimiento de obra. Al final de contrato, la obra será entregada a la Autoridad pública en perfecto Estado para que el sector público siga su explotación. (Yescombe, 2007:7)

iv. Design-Build-Finance-Operate (DBFO)

En este tipo de contrato la obra es diseñada, construida, financiada y operada por el ente privado pero en todo momento la obra permanece bajo la posesión de la Autoridad Pública. Los intereses del sector privado se reducen meramente a los derechos contractuales para operar la obra y recibir ganancias de la Autoridad Pública por hacerlo. En este caso, los inversores privados no tienen posibilidad de posesión de ningún bien, solo de operarlos a cambio de una tarifa que reciben de la Autoridad Pública. (Yescombe, 2007:8) Existen también variaciones de éste tipo de contrato, por ejemplo, el Design Bid Build (DBB) o el Design Build Finance Operate Maintain (DBFOM).

La diferencia radica principalmente en el nivel de riesgo que asumen las partes en las diferentes fases del proyecto¹³.

c. Según el tipo de servicio que se ofrece y el nivel de riesgo que se transfiere

Como se ha mencionado antes, las APP adquirieron un gran auge durante la década de los años 80 en los países con economías desarrolladas como Inglaterra, Francia y Estados Unidos. En la década de los años 90 y posteriores, las APP han sido de uso extendido en América Latina con participación notable en países como Argentina, Chile y México. Una de las consecuencias de este auge es la gran diversificación de proyectos que se pueden realizar bajo este modelo de financiación. Actualmente existen APP para una multiplicidad de propósitos que van desde los proyectos tradicionales de infraestructura vial (puentes y carreteras) hasta la provisión de energía, agua, servicios de sanidad, seguridad y justicia; todas ellas con particularidades en cuanto al tipo de contrato y derechos de propiedad y explotación por parte del concesionario y la Autoridad Pública.

En este sentido, es útil realizar una clasificación basados en la naturaleza del servicio que se brinda y el manejo del riesgo que implican. Siguiendo la propuesta de (Yescombe, 2007:14) las APPs se pueden clasificar bajo dos criterios: el uso que se le da a la obra y el nivel de riesgo que se traslada del sector público al privado.

d. Según el uso de la obra

Existen varios tipos de APP basados en el uso de la obra. Aquí mencionamos tres, proyectos de alojamiento, proyectos de sistemas o redes, y proyectos de plantas procesadoras.

i. Alojamiento

Los proyectos de APP en alojamiento son aquellos en los que se construyen instalaciones en los que los usuarios pasan un tiempo corto o incluso pueden pernoctar. Así, algunos ejemplos de APP en alojamiento sería la construcción de hospitales, escuelas o prisiones. Este tipo de proyectos se hacen usualmente bajo el modelo de Iniciativa de Financiamiento Privado a través de los cuales los pagos se realizan basados en la disponibilidad de la obra y no en el nivel de uso de la misma. Es decir, la Autoridad Pública usualmente realiza pagos a la empresa concesionaria en la medida en que la obra cumpla las especificaciones y los plazos establecidos en el contrato

¹³ Para mayores detalles ver: Prieto, Bob. (2012). Comparison of Design Bid Build and Design Bid Finance Operate Maintain Project Delivery. PM World Journal. Vol. I, Issue V. En: http://www.pwfinance.net/document/research_reports/4%20Prieto%20DBB.pdf

sin importar la cantidad de usuarios finales. En algunos casos, los contratos también incluyen servicios de mantenimiento, limpieza o incluso seguridad en el caso de las prisiones.

ii. Equipamiento, sistemas y redes

Según Yescombe (2007:14) este tipo de proyectos de APP son los menos comunes y todos se realizan bajo el modelo de Iniciativa de Financiamiento Privado. En este caso, los pagos de la Autoridad Pública se realizan basados en la disponibilidad de la obra y no en el nivel de uso. Por ejemplo, proyectos de infraestructura vial donde los pagos no se hacen a través de peajes ni de peajes sombra, sino a través de que la obra esté disponible, es decir, que no hayan carriles cerrados, que el tráfico fluya libremente, que los accidentes sean movidos rápidamente, etc. Otro ejemplo, pueden ser los proyectos de concesión de ferrocarriles donde los pagos de la Autoridad Pública se realizan basados en la calidad de funcionamiento del servicio y no en el volumen de pasajeros. Algunos proyectos de este tipo también incluyen sistemas de alumbrado público o incluso sistemas de información o equipos de defensa.

iii. Plantas procesadoras

Las plantas procesadoras fueron parte de los primeros proyectos realizados con APP, especialmente para producción de energía. Actualmente, la mayoría de proyectos de este tipo incluyen sistemas de tratamiento de aguas servidas o incineración de materiales de desecho. La principal diferencia entre este tipo de proyectos y los mencionados anteriormente es que para las plantas procesadoras usualmente no existe un proceso claramente medible por lo que los pagos se hacen basados en “disponibilidad” y no en un producto final o sobre un volumen específico de producción. (Yescombe, 2007: 14) Por ejemplo, en el caso de una planta de tratamiento de aguas servidas o residuales, el pago se hace basados en la disponibilidad de la planta para realizar la operación y no sobre el volumen de aguas tratadas. Si la planta, por alguna razón no está disponible en algún momento, los pagos se suspenden o la Autoridad Pública puede cobrar multas según haya sido negociado en el contrato.

e. Clasificación por disponibilidad

Uno de los principales argumentos que se usan para justificar el uso de las APP en obras de infraestructura pública es la posibilidad de transferir el riesgo del uso de la obra del sector público al sector privado. Esta transferencia se logra a partir de la posibilidad de lucrar sobre el uso de la obra. Así, luego de la construcción de la obra el costo se puede trasladar al usuario final a través

de un peaje o cuota de uso a través del cual la concesionaria recupera la inversión y logra un margen de ganancia aceptable. En este caso, el Estado no es responsable ni puede asegurar el nivel de uso de la obra luego de firmado el contrato. Por ejemplo, si la empresa concesionaria construye una carretera que permite unir dos puntos en menor tiempo pero establecen un peaje muy alto, los usuarios pueden optar por rutas alternas. En el caso de Iniciativas de financiamiento privado, el riesgo basado en el nivel de uso de la obra se puede transferir a través del pago directo de la Autoridad Pública a la empresa concesionaria, por ejemplo, con peajes sombra, en los que la Autoridad Pública calcula un monto fijo basados en el nivel promedio de uso de la obra concesionada, si la cantidad de usuarios es mayor la compañía podría incurrir en pérdidas. Actualmente, en la mayoría de los casos se opta por una combinación de sistemas en las que el usuario final paga una parte y la Autoridad Pública otra parte en forma de subsidio.

Capítulo III

Antecedentes de la política de Asociaciones Público-Privadas para el sector transporte

Introducción

De acuerdo con la perspectiva del Institucionalismo histórico (IH) las instituciones no se pueden entender como un elemento aislado de la sociedad. Más bien, éstas surgen y operan siempre dentro de un contexto histórico del cual tienen la doble cualidad de ser resultado y parte. Por lo tanto, es en el análisis del contexto histórico donde podemos encontrar elementos claves para explicar, no solo el surgimiento de una institución y sus principales características, sino también aspectos sobre su desempeño.

El presente capítulo avanza en la reconstrucción del contexto general en el cual surgen las alianzas público-privadas como opción para financiar los proyectos de obra pública en el sector transporte. El objetivo es poder identificar algunas continuidades y rupturas en la manera en que el Estado costarricense resolvía el tema de la dotación de infraestructura. Así como los fundamentos empíricos e ideológicos sobre los que se justificó el cambio.

El capítulo inicia con datos sobre la crisis económica sufrida por Costa Rica a inicios de la década de los años ochenta, y el papel que tuvieron los organismos financieros internacionales en el diagnóstico y tratamiento de la crisis. En un segundo momento se avanza en una reflexión sobre el proceso de Reforma del Estado y su manifestación en el sector transporte como antecedente inmediato de la creación del Consejo Nacional de Concesiones. Finalmente, se cierra con algunos datos sugerentes sobre el estado actual de la infraestructura de transportes y sobre el desempeño del CNC como institución encargada de atraer inversión privada para suplir dicha necesidad.

De esta manera, el capítulo III se constituye en un puente entre el contexto histórico que dio origen a la política de concesión de obra pública y los pobres resultados que ha exhibido esta reforma en los últimos 15 años. Con este marco completo y de acuerdo al objetivo general de la investigación, los capítulos siguientes se dedicarán a ensayar algunos elementos explicativos del porqué de este pobre desempeño, todo desde una perspectiva de capacidades estatales.

A. Crisis económica e intervención de los organismos internacionales

1. Algunos antecedentes

Durante la década de los años cincuenta la económica de Costa Rica todavía dependía de la agricultura, particularmente del cultivo del café y el banano, que juntos representaban el 40% del PIB y casi un 90% del total de las exportaciones. Sin embargo, la enorme dependencia en estos productos hacía que la economía del país fuera vulnerable a las constantes variaciones del precio de ambos productos en el mercado internacional. (Villasuso, 1999: 2)

En la década de los años sesenta, siguiendo las recomendaciones de la CEPAL (Jiménez, 2000:25), el país se enrumbó en un proyecto de industrialización por sustitución de importaciones que pretendía diversificar la economía, integrarla con la región y modernizar el Estado. Con esta expectativa, las diferentes administraciones realizaron una serie de ajustes en la política económica que, entre otras cosas, incluyó la integración del país al Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1962 (Sánchez, 2004:88), y la adopción de una política monetaria proteccionista la cual “fijaba” el valor del Colón para resguardar las importaciones de materia prima necesarias para la nueva industria. (Hidalgo, 2000)

Las diferentes administraciones, particularmente las dirigidas por el Partido Liberación Nacional (PLN) inspiradas en la teoría keynesiana, buscaron el empleo pleno; primero, fomentando la industria local y segundo, a través del empleo público. En el primer caso, el país vio en la educación técnica una excelente oportunidad para atender las necesidades de la nueva industria, pero también para aumentar los salarios de la clase trabajadora (Sánchez, 2004:87). Para estos propósitos, se creó en 1965 el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) el cual complementaba una larga tradición de educación primaria gratuita y obligatoria con educación técnica, gratuita acorde con las nuevas necesidades¹⁴. Esto acompañado de una política de salarios mínimos y crecientes que abarcaba tanto el sector público como el privado, hizo que desde inicios de los años setenta, Costa Rica ofreciera los mejores salarios de la región centroamericana. (Nowalsky, 2002:176) En (Sánchez, 2004: 87)

En cuanto al empleo público, la nueva lógica de Estado empresario, presente en cada vez más espacios de la vida social y económica a través de la creación de múltiples instituciones, hizo que el empleo público en función de la PEA pasara del 6% en 1950, al 12% en 1974, al 18,7% en

¹⁴ La educación primaria ya era gratuita y obligatoria desde 1869. Para 1980 el analfabetismo fue calculado en 10% (Sánchez, 2004:88) Para el año 2000 el analfabetismo fue calculado en 4,4% (Nowalsky, 2002:290)

1978 y hasta el 20% en 1980¹⁵. (Sánchez, 2004: 102) Este amplio crecimiento del empleo formal, le permitió a Costa Rica extender su sistema de seguridad social cuya cobertura pasó del 27% de la población en 1961 al 57% en 1965, hasta lograr prácticamente la universalidad en la cobertura (90%) en 1971, ubicando al país entre los primeros puestos en salud pública de toda América Latina. (Sánchez, 2004: 87)¹⁶

Por su parte, la intervención directa del Estado en el fomento de la naciente industria local tuvo efectos importantes y casi inmediatos en la estructura económica del país. Entre los años 1963 y 1977 la industria creció a un ritmo del 9,4% anual (Villasuso, 1999:3) y con ella se creó una serie de nuevas actividades que permitieron modernizar el país. Para finales de la década de los años setenta, Costa Rica contaba con una amplia variedad de servicios financieros y comerciales. Los avances en materia de infraestructura fueron particularmente notables. El país logró crear puertos, aeropuertos y una extensa red vial¹⁷ que le permitió integral al país con los mercados internacionales.

A pesar de los grandes beneficios que el Estado Benefactor y el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones trajeron a Costa Rica, los abusos de algunas administraciones y sus errores de gestión fueron generando algunas fallas estructurales que hicieron que el modelo llegara a su límite y se hiciera insostenible. Tal cual se muestra en el siguiente apartado, algunos de los elementos aquí mencionados, a la postre terminaron por profundizar la crisis y extender algunas de sus consecuencias, incluso hasta la actualidad.

2. Características y magnitud de la crisis

Para poder comprender las características y la magnitud de esta crisis, se deben considerar tanto elementos estructurales de la economía costarricense como de la coyuntura internacional. Uno de los aspectos más importantes y quizá su principal detonante, fue el volumen de la deuda externa¹⁸. Tal cual se desprende del apartado anterior, el aumento constante del gasto público a lo largo de más de dos décadas, especialmente en salarios, fue creando un déficit público que para 1980 había alcanzado el 8,97% del PIB (Hidalgo, 2000) el cual fue cubierto

¹⁵ Vale la pena mencionar, que el empleo público también era visto por los gobiernos como una oportunidad para ampliar sus bases electorales. (Sánchez, 2004:75)

¹⁶ También ver: (Vega Carballo, 1983:393) y (Rovira, 1985:30)

¹⁷ Ver apartado "Situación Actual de la Red Vial" en la página 71 para detalles sobre las características de la red vial nacional y cantonal en Costa Rica.

¹⁸ En la literatura especializada esta crisis se le conoce como la Crisis de la deuda.

sistemáticamente con créditos internacionales. Estos créditos fueron adquiridos con bancos privados en condiciones relativamente favorables pues el mercado financiero internacional, particularmente en Europa, estaba siendo beneficiado con los dólares provenientes de los altos precios del petróleo tras la crisis de 1973¹⁹. De esta manera, la deuda externa pasó de US\$164 millones en 1970 a US\$830 millones en 1977; no obstante, los gobiernos no se percataron del potencial peligro puesto que las condiciones de pago seguían siendo favorables y el país disfrutaba de niveles de inversión extranjera directa (IED) muy saludables que llegaban al 28% del PIB, provenientes principalmente de los altos precios del café a mediados de la década de los años setenta. (Sánchez, 2004:98)

Sin embargo, en 1978 tras las protestas contra el Sha de Irán y la posterior guerra con Irak, el precio del petróleo vuelve a subir. Esta vez el precio llega a US\$16,92 por barril y sigue creciendo hasta alcanzar los US\$38,3 en 1982. (Sánchez, 2004:102) Los países industrializados entran en crisis por su alta dependencia en el uso del petróleo por lo que contraen su producción y crecimiento, mientras que los países no productores se ven doblemente afectados por la disminución en el comercio exterior así como por el aumento desmedido de la factura petrolera. En el caso de Costa Rica, se da una importante caída en los precios del café que pasa de US\$217,20 por quintal en 1977 a US\$114,70 en 1982, afectando seriamente la economía del país.

A nivel regional, la escalada en los conflictos armados durante toda la década de los setenta, especialmente en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, hacen que el MCCA se vea fuertemente afectado y que las exportaciones a la región disminuyan considerablemente. A pesar de esta difícil situación, Costa Rica decide cubrir el déficit comercial a través de más deuda y defender los logros sociales alcanzados con más gasto público el cual pasó de 5 919 millones de colones en 1978 a 16 294,2 millones en 1982 para un aumento total del 300%. (Sánchez, 2004:103)

La situación alcanza su punto máximo con el aumento de las tasas de interés real. La deuda que se había adquirido a una tasa cercana al 6%, en menos de dos años pasa al 21% (Jiménez, 2000:25). Esto sumado a la fuerte apreciación del dólar a nivel internacional, hizo que la deuda

¹⁹ El 23 de Agosto de 1973, la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP) decide suspender la exportación de crudo a los países que habían respaldado a Israel durante la Guerra del Yon kippur contra Siria y Egipto. Esto provocó un aumento importante en los precios, el cual llegó a cuadruplicarse en menos de dos años, y que produjo una reducción en la producción y el crecimiento económico de los principales países industrializados de Europa occidental y Estados Unidos.

externa pasara de US\$830 millones en 1977 a US\$3500 millones en 1982. (Sánchez, 2004: 102). En 1980, el presidente Rodrigo Carazo se vio forzado a solicitar un préstamo “Stand-by” con el Fondo Monetario Internacional de US\$60,5 millones de dólares para cubrir el servicio de deuda. A cambio, el gobierno debía cumplir una serie de disposiciones que incluían: “la reducción del déficit fiscal, la devaluación de la moneda, reducción de aranceles y de la protección industrial, retiro del control de precios, restringir el incremento de salarios y fomentar la inversión productiva, especialmente la extranjera.” (Fernández, 1988:124) En, (Sánchez, 2004:197)

El gobierno, consiente del costo social de estas medidas, no cumplió con lo pactado y solo recibió US\$15,4 millones en “derechos especiales de cambio”. Lo mismo pasó en 1981, cuando Carazo negoció otro crédito con el FMI, esta vez por US\$ 276,8 millones, pero una vez más, el gobierno no cumplió con las exigencias del FMI y solo recibió US\$22,5 millones. En septiembre de 1980, el presidente Carazo no tuvo más opción que decretar la flotación del Colón generando un ambiente de especulación cambiaria que resultaría en un aumento de la inflación nunca antes visto en el país. El Colón se devaluó casi un 600% en menos de dos años; la inflación pasó del 7,8% a inicios de la década de los setenta, al 17,8% en 1980 hasta llegar al 81,8% en 1982. (Sánchez, 2004:108)

El país ya no podía pagar ni siquiera los intereses moratorios de la deuda y en septiembre de 1981 declaró su imposibilidad de pago lo que eliminó toda posibilidad de crédito privado. Esta medida fue seguida por México en agosto de 1982 y luego por muchos otros países latinoamericanos. Para este punto, la crisis económica era grave y las relaciones del gobierno con el FMI eran muy tensas hasta que el 7 de enero de 1982, el presidente Carazo rompió relaciones con el organismo y les pidió a sus delegados que abandonaran el país.

Los efectos de la crisis fueron contundentes, entre 1980 y 1982 “la economía tuvo tasas de crecimiento negativas del -2,3% y del -7,3%; la inflación pasó del 17,8% de 1980 al 81,8% de 1982; el salario medio real se redujo entre 1980 y 1982 más de un 40%; la tasa de desempleo pasó del 4,54% de 1978 al 9,54% en 1982, mientras que la de subempleo lo hizo desde el 20,29% al 43,89%; el déficit del sector público alcanzó en 1981 el 19,1% del PIB y en 1982 el 14,6%; el déficit de la balanza por cuenta corriente llegó a representar en 1981 el 15,2% del PIB; la deuda externa alcanzó en 1982 el 120,8% del PIB frente al 26,2% del 1978 y la deuda interna alcanzó el 36,28 % en 1981; entre los años 1980 y 1982 se desarrollaron 81 huelgas y diferentes brotes de violencia.” (Rovira, 1987, pp. 43-48).

El impacto social de la crisis fue enorme, debido a la fuerte inflación la canasta básica de productos que en 1980 representaba el 60% del salario promedio, en 1982 pasó a representar el 86% del mismo. La canasta básica que tenía un valor de 736 colones en 1977, pasó a 1062 colones en 1980 y llegó a 3367 en 1982. Según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en su documento, *“El deterioro de la condición social de los costarricenses”* publicado en el año 1983, el porcentaje de familias pobres en Costa Rica pasó de 24,8% en 1970 a 41,7% en 1980 y alcanzó la increíble cifra de 70,7% en el pico más alto de la crisis en 1982, afectando de manera especial a las familias rurales donde la pobreza alcanzó el 82,9% de las familias. (Jiménez, 2000:27)

3. El papel de los organismos internacionales

Tras decretar la imposibilidad de pagar la deuda externa, las únicas fuentes de financiamiento posible eran los organismos financieros internacionales. Sin embargo, sus préstamos y ayuda venían siempre acompañados de una serie de “sugerencias” en política económica que el gobierno debería asumir como compromisos. Así, por los siguientes diez años, tres organismos internacionales van a tener un papel determinante en la transformación del Estado costarricense; el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) del gobierno de Estados Unidos de América.

Luego de los fracasos con los préstamos del FMI durante la administración Carazo, en el cual el gobierno no cumplió con las exigencias de los organismos; el FMI y el BM establecieron un sistema de “condicionalidad cruzada²⁰”. Este sistema, como su nombre lo indica, les permitía a los organismos “condicionar” la ayuda a la implementación de reformas estructurales por parte del Estado costarricense. De esta manera, el FMI liberaba préstamos de estabilización económica y el Banco Mundial impulsaba la reforma del Estado a través de los Planes de Ajuste Estructural (PAE) los cuales consistían en “paquetes” de leyes que buscaban cambios en la estructura económica del país. La condicionalidad cruzada consistía en que el FMI no liberaría los préstamos de estabilización que el país necesitaba desesperadamente hasta no tener el “visto bueno” del Banco Mundial el cual indicaba avances en el ajuste estructural.

Esta circunstancia, le da al proceso de reforma un carácter de “obligatoriedad” no solo basado en las necesidades sentidas del país, sino que se asumió como única la manera en que algunos actores

²⁰ Sobre la condicionalidad de la ayuda ver: (Jiménez, 2000: 75-82)

externos entendían la crisis y el camino para resolverla. Una mirada retrospectiva y crítica del proceso de estabilización económica y de reforma del estado, puede argumentar que la misma se llevó a cabo en condiciones extremas y con algún grado de “sometimiento” lo que impidió que se consideraran otras salidas posibles a la situación. Este punto podría explicar algunas de las consecuencias posteriores así como su grado de éxito en la resolución de los problemas económicos del país.

4. Diferentes olas de reformas estatales

La manera violenta en la que se manifestó la crisis económica durante los primeros dos años de la década de los ochenta, las pocas opciones de financiamiento internacional y el rol protagónico que alcanzaron los organismos financieros internacionales, a través del sistema de condicionalidad cruzada, generó un ambiente político particular en el cual los espacios para el análisis detallado de las causas de la crisis se fue achicando. El país y sus gobernantes, asumieron el diagnóstico realizado por los organismos financieros internacionales a partir del cual el origen de la crisis era el fracaso del modelo de desarrollo anterior por lo que recomendaban que Costa Rica asumiera, no solo medidas de estabilización económica, sino que debía avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo.

La propuesta de los OFI en términos económicos se basaba en un retorno a la teoría clásica del Estado liberal a través de la apertura comercial internacional basada en ventajas comparativas (crecimiento hacia afuera) y acompañada de un Estado pequeño y con poca injerencia en la economía. Como dice Rodrik (2006:1) la “receta” era simple, “estabilizar, privatizar y liberalizar”.

En el caso concreto de Costa Rica, estas reformas se llevaron a cabo a lo largo de varias administraciones y con diferentes énfasis e intensidades. Sin embargo, si se considera el tipo de medidas que se tomó en cada momento se pueden diferenciar al menos tres grandes etapas, estabilización (1982-1985), ajuste estructural (1985-1989) y reforma del Estado (1990-1998). Un breve repaso por los principales eventos de cada etapa permite ubicar dos aspectos importantes dentro del contexto de esta investigación, el origen del rezago en infraestructura y una caracterización de la reforma que dio origen al Consejo Nacional de Concesiones.

Con respecto a la primera etapa, ésta se identifica por impulsar principalmente medidas de estabilización económica y va desde mayo de 1982, con la toma de posesión de Luis Alberto

Monge hasta la firma del primer Plan de Ajuste Estructural (PAE I) en 1985. Durante este periodo el Presidente Monge diseñó y ejecutó una política económica orientada a lograr tres objetivos: a) la estabilización en materia de precios, fiscal y cambiaria; b) la renegociación de la deuda externa, ya que el país había suspendido el servicio de dicha deuda desde el tercer trimestre de 1981; y c) reformas de política que hicieran posible recuperar el crecimiento en el mediano y largo plazo. (Villasuso, 1999: 11)

Algunas de las medidas para alcanzar el primer objetivo fueron, retomar el control del mercado cambiario a través de la intervención del Banco Central en las negociaciones con divisas mientras que el tipo de cambio se estableció a través de un sistema de mini devaluaciones. Se logró la reducción del déficit fiscal a través de una reducción del gasto público acompañado de un aumento de los ingresos fiscales (por ejemplo, se aumentó el costo de los servicios públicos y se congeló la contratación de empleados públicos). El salario real se incrementó a través de un sistema de ajustes (canasta básica salarial) ligado al aumento de los precios y finalmente, se estableció una política monetaria y crediticia restrictiva con el fin de reducir las presiones inflacionarias.

El segundo objetivo, la renegociación de la deuda, se logró a través de préstamos obtenidos del USAID que le permitieron al Presidente Monge reanudar el pago de intereses y con ello negociar con el FMI un nuevo acuerdo por US\$100 millones de dólares a cambio de una serie de medidas económicas. En Diciembre de 1982, el gobierno logró reunirse por primera vez con el Club de París para renegociar los términos de la deuda a cambio del pago de intereses mensuales por US\$10 millones de dólares, sin embargo, el problema no se pudo solucionar a largo plazo pues las fechas de pago se mantuvieron igual.

Finalmente, el tercer objetivo buscaba no solo la estabilización de la economía, sino que buscaba sentar las bases para un crecimiento económico a mediano y largo plazo que permitiera al país honrar sus compromisos económicos y brindar a la población los servicios necesarios. De esta manera, se propuso un nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura comercial que buscaba la reinserción de Costa Rica en los mercados internacionales más allá de mercado común centroamericano (MCCA) aprovechando sus ventajas comparativas. El nuevo modelo, antítesis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, requería desde el punto de vista de política económica de al menos cuatro requisitos: la eliminación de distorsiones en la asignación de recursos, una menor participación del Estado como elemento orientador, regulador

y productor, la atracción de inversión extranjera y el aumento del ahorro interno. (Villasuso, 1999: 16)

La segunda etapa, el ajuste estructural, coincide con lo que Oszlak (1999) llama “reformas de primera generación” las cuales estaban orientadas a la modificación de la matriz productiva y la reducción de la participación del Estado. En el caso de Costa Rica, esta etapa se extendió a lo largo de toda la década de los años 80 e incluye la firma de dos Planes de Ajuste Estructural (1985 y 1989) los cuales sirvieron como base del nuevo modelo de desarrollo y al mismo tiempo, avanzaban en el desmantelamiento del Estado Benefactor.

El PAE I y el PAE II tenían objetivos similares, buscaban la apertura comercial, la reestructuración del aparato productivo, la diversificación de la producción industrial y la promoción de las exportaciones no tradicionales. Estos objetivos se alcanzaron a través de “paquetes” de medidas económicas que abarcaban varios sectores, el sector industrial, comercial, agrícola, financiero y el sector público. En este último, de particular interés para esta investigación, se tomaron medidas que incluían la congelación de contrataciones y salarios de empleados públicos, reestructuración de varios ministerios, incluyendo Ministerio de Educación Pública (MEP), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Salud, reorientación del gasto público hacia la agricultura de exportación, venta de activos del Estado, reducción de subsidios y transferencias directas a empresas del Estado, aumento de ahorro y limitación del gasto público. (Hidalgo, 2000)

La tercera etapa, va desde 1990 con el inicio de la administración Calderón Fournier hasta el final de la administración Figueres Olsen en mayo de 1998. Esta etapa se distingue por que el acento de las reformas impulsadas ya no estaba en la modificación de la estructura productiva y el fomento de las exportaciones, sino en avanzar en la modernización, racionalización y una reforma integral del Estado; aspectos que las etapas anteriores no habían podido modificar de manera definitiva. Además de ser un período determinante en la reforma del sector transporte.

A pesar de que las dos administraciones incluidas en este periodo (Calderón Fournier 1990-1994 y Figueres Olsen, 1994-1998) pertenecen a partidos políticos diferentes, y más aún, que los respectivos presidentes de la República fueran los hijos de los líderes políticos enfrentados durante la Guerra Civil de 1948, existen elementos de continuidad claros entre ambos gobiernos que permiten un análisis conjunto.

Hacia el final de la Administración Calderón Fournier, en 1994 se produce un nuevo *shock* externo a la economía regional producto de la crisis económica en México (efecto tequila). Esto, aunado a la creciente presión por la paga de intereses de la deuda externa, hizo que a mediados de 1995 se firmara un pacto entre el expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier y el presidente José María Figueres Olsen para apoyar una serie de medidas en materia de política económica que permitiera al gobierno hacer frente a la crisis económica y lograr una vez más el beneplácito de los organismos financieros internacionales y sus respectivos apoyos económicos.

Entre las iniciativas incluidas en este acuerdo estaban la Ley de Justicia Tributaria, una reducción arancelaria, la reforma del sistema de pensiones, la reforma del sistema financiero nacional, la venta de empresas públicas y una reforma constitucional denominada Garantías Económicas, que fue más tarde rechazada por un defecto de forma por la Sala Constitucional. (Mata, 2011:126)

Este acuerdo también permitió continuar con la discusión y aprobación del PAE III, pues éste, a pesar de haber sido gestado en la Administración Calderón Fournier, no se había logrado aprobar por falta de acuerdo político. El PAE III, además del compromiso del gobierno de Costa Rica con el Banco Mundial, incluía tres acuerdos firmados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos acuerdos eran: Programa de ajuste del sector público, Programa sectorial de inversiones y Programa de crédito multisectorial. (Hidalgo, 2000)

B. Reforma del sector transporte

1. Antecedentes

Desde su creación a través de la Ley 3155 del 5 de agosto de 1963, el Ministerio de Transportes tuvo la obligación de construir, mantener y mejorar las carreteras nacionales, los aeropuertos y puertos del país²¹. Desde este momento y hasta el inicio de la crisis económica a inicios de la década de los años 80, el funcionamiento del ministerio y los niveles de inversión fueron adecuados y acordes con el crecimiento económico de la época. De hecho, las principales obras

²¹ Reseña histórica del MOPT en:

http://portalv8.mopt.go.cr:10039/wps/portal/Home/acercadelministerio/estructuraorganizacional!/ut/p/a1/pZG7DoJAEEW_xYKWHRZEtFuF8BDfEmEbgwZXEmANoPy-SGxMdCmcibnZDJ3EEUhokX8SFlcp7yIs1dP9SNWWhrYz24EHho6BwHhpmU6Atb3SAIELwI8ilPR9_PYFgMg39bc_s4mjjXwAe6NNwR0tVnNra6jg6kJf7dtv_umruC-A6ldlrqgA0QR94Xklcoyfur-GZHipBoM0TK5JGVSyveyHV_r-IZNIJCgaRqZcc6yRD7zXIJvypVXNQo_SXTLg7ZCSNf5wajl4AlIhGtS/dI5/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

de infraestructura vial que disfruta el país hoy en día fueron realizadas durante este tiempo. (Ver cuadro 1) En: Mata, 2011: 127)

Sin embargo, algunas de las medidas económicas implementadas en la década de los años 80, especialmente aquellas orientadas a reducir el gasto público, fueron debilitando la capacidad de gestión de MOTP hasta que durante los años 90, y en concordancia con el nuevo modelo de desarrollo, se decide emprender una reforma al sector a través de la cual se eliminan sus potestades de implementador directo y se sustituyen por el papel de gestor y regulador, esto en tanto se crea un marco jurídico que permite la participación de capital privado en la dotación de infraestructura de transportes.

Por lo tanto, los antecedentes de la Reforma del Sector Transporte propuesta por la administración Calderón estaban en los bajos niveles de inversión pública para proyectos de infraestructura que se arrastraban desde hacía más de diez años y las políticas de reducción del aparato estatal a través del congelamiento de plazas y la promoción de movilidad laboral voluntaria.

En el caso de la inversión pública, Hidalgo (2003: 194) señala que una de los principales esfuerzos para reducir el gasto público fue “la postergación de obras de infraestructura, particularmente desde la Administración Calderón, lo cual dejó al país, entre otras cosas, con una red vial altamente deteriorada”. Por su parte, el Proyecto Estado de la Nación aclara que antes de 1998, los datos disponibles sobre gasto público en infraestructura corresponden al monto total asignado al MOPT y no existe información exacta sobre el nivel de inversión en infraestructura, ni se puede diferenciar los montos para mantenimiento de los montos para obras nuevas. Sin embargo, se sabe que entre 1988 y 1996, el gasto total del MOPT pasó de un 1,5% del PIB a un 0,9%, lo que permite suponer que la inversión promedio en infraestructura fue menor al 1% durante ese periodo. La primera medición específica en este sentido, corresponde a 1998 y ubica el nivel de gasto cerca del 0,20% PIB²². Esta cifra muestra un leve aumento por los siguientes diez años pero no llega a superar el 1% del PIB hasta el año 2008. (Proyecto Estado de la Nación, 2006a: 212) (Proyecto Estado de la Nación, 2006b:10)

En cuanto a las políticas de reducción del empleo público datos recuperados por el Proyecto Estado de la Nación señalan que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes perdió alrededor

²² Como dato comparativo, (Ribera,2006:3) ubica el gasto del CONAVI para el año 2005 en US\$18,67 por habitante, mientras que gastó US\$47 y Nicaragua US\$14.03

de un 30% de su planilla entre 1993 y el año 2003. (Ver Cuadro 1) Si bien es cierto, algunas de las plazas perdidas corresponden a traslados del Ministerio a alguna de los Consejos especializados creados luego de la reforma, “visto en su conjunto, el empleo de las instituciones públicas encargadas de la infraestructura vial como proporción del empleo público pasó de un 5,2% en 1988, a un 4,0% en 1993 y un 2,7% en 2003.” (Proyecto Estado de la Nación, 2006b: 7)

Cuadro 1
Evolución del empleo público en las instituciones relacionadas con la gestión de la infraestructura vial. 1988, 1993, 1998 y 2003.

Número de plazas de empleo público	1988	1993	1998	2003	Variación promedio 2003-1993
Total del sector público bajo autoridad presupuestaria	138 319	142 239	146 195	171 921	20,86
MOPT	7 119	5 367	3 587	3 704	30,98
COSEVI	110	325	867	876	169,53
CNC	0	0	0	26	
CONAVI	0	0	0	111	
Porcentaje de instituciones infraestructura vial / total de plazas	5,2	4,0	3,0	2,7	

Fuente: Alfaro, 2004. En: Estado de la Nación, 2004. Aporte Especial, Cap. III. Pág. 211

Otro aspecto importante que contribuyó a que las funciones de proveedor directo de infraestructura del MOPT se vieran disminuidas, fue la poca o nula inversión en el mantenimiento de maquinaria y el equipo pesado que necesitaba para realizar las obras. (MIDEPLAN, 1993: 9)

2. Estado subsidiario. Base filosófica de la reforma

Durante la Administración Monge (1982-1986) y la administración Arias Sánchez (1986-1990), conforme con los planteamientos social demócratas del Partido Liberación Nacional, la crisis que el país sufría se entendía y se abordaba como una crisis principalmente económica. Los grupos opositores, especialmente el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) de orientación centro-derechista, por el contrario entendían la situación como una crisis del Estado. Según las principales figuras políticas del PUSC, la crisis tenía origen no solo en elementos externos sino también en el tamaño exagerado del Estado en función del tamaño de su economía. Para ellos, desde 1949 el Estado había crecido de manera descoordinada hasta llegar a ser demasiado grande, costoso e ineficiente en cuanto a coordinación y control. (Zúñiga, 1995:46)

A partir de 1990, cuando el PUSC llega al poder de la mano de Rafael Ángel Calderón Fournier, y aprovechando la coyuntura política particular que se había generado a partir de la crisis en la cual ya se hablaba de la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo, el gobierno de Calderón va más allá y plantea la necesidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado. El objetivo de la reforma sería la configuración de un “Estado subsidiario” del sector privado, el cual según (Zúñiga, 1995:47) “implica que éste sólo intervenga en actividades en las que el sector privado no tenga ventajas comparativas.”

Según, Carlos Vargas Pagán, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, la administración Calderón Fournier, el concepto de Estado subsidiario se basa en tres elementos principales. “En primer lugar, es necesario buscar la racionalidad en la administración pública, con el fin de eliminar las duplicidades y la descoordinación. En segundo lugar, es menester lograr la “eficiencia” para que no haya despilfarro de recursos en función de las duplicidades. Finalmente y el más importante, conviene que existe “congruencia” entre el Estado y la economía de tal forma que el Estado pequeño pero eficiente en sus funciones, para que libere los recursos necesarios que necesita el sector privado para desarrollarse” (Vargas, 1991:91) En: (Zúñiga, 1995:47)

3. Plan Nacional de Reforma del Sector Transporte (1990-1994)

El Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 incluyó un Programa de Reforma del Estado (PRE) que a su vez se componía de una serie de proyectos de ley impulsados en su mayoría por el Poder Ejecutivo, todos basados en el concepto de subsidiaridad del Estado. Una de las iniciativas más destacadas del PRE fue el análisis específico que se hizo de varios sectores como insumo principal para sus respectivos planes de reforma. En el caso específico del sector transportes, la Administración Calderón Fournier presentó en Mayo de 1993 el Plan Nacional de Reforma del Sector Transportes (MIDEPLAN, 1993)

Según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) el sector transportes estaba compuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER). Sin embargo, para efectos de esta investigación el foco de atención estará solamente en las transformaciones efectuadas dentro del MOPT, concretamente aquellas

relacionadas al objetivo 2 del plan, es decir, el fomento de la participación del sector privados en la dotación de bienes de infraestructura.

De esta manera, los objetivos que planteaba el Plan de Reforma del sector transportes fueron:

1. Proveer las facilidades necesarias que garanticen el acortamiento de distancias, la seguridad en el transporte y la eficacia en el servicio.
2. Estimular al sector privado para que tenga una efectiva participación en la dotación y operación de la infraestructura que requiere el Sector, para lograr una contribución exitosa al esfuerzo de creación de riqueza en el país.
3. Impulsar la investigación y desarrollo en el campo del transporte.
4. Ampliar y mejorar la formación de recursos humanos para el desarrollo del Sector.
5. Crear un sistema de información estadístico para el sector. (MIDEPLAN: 1993:25)

Estos objetivos se lograrían a través de una serie de reformas institucionales, algunas de las cuales se lograron a través de mecanismos internos, mientras que otras requerían de la modificación o creación de nuevas leyes. En total el documento detalla diez proyectos de ley:

1. Ley de tránsito por vías públicas
2. **Ley general de concesión de obra pública**
3. Proyecto de ley de creación del Fondo Nacional para el mantenimiento vial
4. Proyecto de Ley de creación del instituto costarricense de aeropuertos
5. Proyecto de ley para la desconcentración de las proveedurías
6. Proyecto de ley para la reforma a los artículos del estatuto de servicio civil
7. Modificaciones a los procedimientos y montos máximos en la contratación administrativa
8. Proyecto de nueva ley reguladora del transporte remunerado de personas en vehículos taxis
9. Proyecto de ley para reformar algunos artículos de la ley N.3503 reguladora del transporte remunerado de personas en autobús
10. Proyecto de la ley de creación de la Dirección General de Transporte Marítimo (MIDEPLAN, 1993: 28-33)

De las iniciativas de ley aquí mencionadas interesa resaltar la Ley General de Concesión de Obra Pública (Ley 7329), aprobada por la Asamblea Legislativa el 15 de marzo de 1993. No es hasta

este momento que la figura de concesión en Costa Rica adquiere un marco jurídico específico que la regulara.

Los aspectos más importantes abordados por esta ley fueron:

1. Definió la licitación pública como única modalidad de selección del Concesionario.
2. Hizo una gran remisión a otras leyes sin delimitar las competencias de la Administración concedente de manera clara.
3. Otorgó una participación preponderante a la Contraloría General de la República.
4. Sujetó el plazo para la justa recuperación de la inversión a un máximo de 25 años. (Montero y Zamora, 2009:22)

Sin embargo, esta ley no tuvo ninguna aplicación práctica y poco tiempo después (menos de un año) el Poder Ejecutivo propone una modificación importante al texto. Esta modificación se logra a través de la aprobación de la Ley 7404 el 03 de Mayo del 1994, la cual según (Montero y Zamora, 2009:22) se distingue por la poca discusión y debate durante el proceso de aprobación y porque el texto final no logró modificar los controles excesivos que caracterizaba a la ley anterior. Por este motivo, esta ley tampoco tuvo uso práctico de relevancia ni ningún impacto significativo sobre la realidad del sector transportes.

4. Reforma del sector transporte (1994-1998)

Los esfuerzos de reforma continuaron luego de la Administración Calderón Fournier (1990-1994) dado que muchos de los objetivos no se lograron debido al ambiente político complicado en la época. En el siguiente período, y dentro del contexto de la firma del Pacto Figueres-Calderón el 28 de Abril de 1995²³, el presidente José María Figueres Olsen gestiona con aportes del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, una consultoría con la firma *Consultora Independiente Louis Berger Internacional* con el fin de “valorar la reestructuración aplicada y que se dieran las recomendaciones del caso a efecto de recomendar aspectos no realizados durante lo que se podría denominar la primera etapa del Proceso de Reestructuración y Reorganización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.” (Mata, 2011: 133)

²³ Para detalles sobre el Pacto Figueres-Calderón ver: Hernández Naranjo, Gerardo. El discurso del Pacto Figueres-Calderón. Revista de Ciencias Sociales. Número 72. Junio de 1996. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Los resultados de la consultoría proponían una reorganización total del MOPT a través del cual el ministerio asumiera una estructura básica y funciones de ente rector en política de transportes y obras públicas y crear una serie de Consejos subsectoriales que aunque adscritos al ministerio tuvieran personería jurídica instrumental, capacidad e independencia de administración y finanzas, las cuales asumirían gran parte de las funciones que hasta este momento le correspondían al MOPT.

Así, entre 1997 y 1998 se crean el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Consejo Portuario Nacional, el Consejo de Transporte Público los cuales se unieron a los ya existentes, Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC). En base a las recomendaciones de la consultora *Lois Berger Internacional*, se reestructura el Ministerio de Obras Públicas según el Decreto Ejecutivo No. 27917-MOPT en junio de 1999. De esta manera, el MOPT adquiere su estructura básica actual. (Ver Anexo 1. Organigrama del MOPT)

5. Creación del Consejo Nacional de Concesiones - Ley 7762 - 2 de abril de 1998

Considerando que la legislación aprobada hasta el momento no había tenido ningún efecto significativo y que el estado de la infraestructura de transportes seguía deteriorándose, se propuso en 1998 una reforma integral a la Ley 7404 basada en un texto elaborado por asesores costarricenses, estadounidenses y chilenos. (Montero y Zamora, 2009:23) y que proponía, entre otras cosas, la creación de un nuevo organismo que se encargara de la gestión de los contratos de concesión de obra pública. El texto fue aprobado por la Asamblea Legislativa con el nombre de Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, Ley 7762, el 02 de abril del 1998. A través de esta ley se creó el Consejo Nacional de Concesiones.

Según (Bertranou, 2013:1), la existencia de agencias altamente especializadas data de varias décadas atrás, sin embargo, su proliferación coincide con el auge del movimiento del “*New Public Management*” a partir de la década de los años 80, sustentado principalmente en la idea de que ésta era una manera efectiva y duradera de mejorar la entrega de servicios públicos.

Estas agencias se caracterizaron por dos cosas: una especialización en un ámbito de política pública y un alto grado de autonomía de los ministerios correspondientes. (Bertranou, 2013:6) En el caso del Consejo Nacional de Concesiones, ambas características se cumplen a cabalidad. De acuerdo a lo establecido por la Ley 7762, el Consejo es un órgano de desconcentración

máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) que se encargará de gestionar exclusivamente y en nombre del Poder Ejecutivo o la Administración Concedente, los contratos de concesión de obra pública y de concesión de obra pública con servicio público, para lo cual cuenta con personalidad jurídica instrumental.

El Consejo Nacional de Concesiones está conformado por tres cuerpos administrativos, un Consejo Directivo que es presidido por el Ministro de Obras Públicas, una Secretaría Técnica encargada de toda la gestión de los contratos, incluyendo el desarrollo de las condiciones precedentes y los trabajos de supervisión del concesionario y una Auditoría Interna que fiscaliza el trabajo de la Secretaría Técnica y el Consejo Directivo.

De acuerdo a las Memorias del MOTP, el Consejo quedó integrado el 11 de agosto de 1998 y la primera sesión se realizó el 19 de agosto del mismo año fijando como prioridades los proyectos, autopista San José - Caldera, autopista Bernardo Soto, autopista General Cañas. En cuanto a la formulación y trámite del presupuesto para el CNC, éste se aprobó por la Contraloría General de la República el 18 de diciembre de 1998 por un monto de 500 millones de colones (aproximadamente US\$1,8 millones de dólares americanos al tipo de cambio de ese momento)²⁴ (Montero y Zamora, 2009: 141)

C. Situación actual de la infraestructura vial y del sistema de concesiones

Luego de hacer un repaso por los principales elementos del contexto histórico del que surge la política de concesión de obra pública y el CNC como su principal gestor, interesa aportar algunos datos preliminares sobre el resultado de la implementación de dichos cambios. Tal cual se han mencionado antes, ni la Reforma del Sector Transporte ni el CNC como gestor de inversión privada para el sector han logrado en 15 años resolver el problema. Por el contrario, el rezago en nuevas obras se ha profundizado, el deterioro de las obras existentes es considerable, especialmente el de la Red Vial Nacional, la cual ha tenido escaso mantenimiento en casi dos décadas y una depreciación superior al 50%. Tal como se señala en el apartado de justificación de la investigación, está situación afecta de manera negativa la productividad del país, su competitividad económica y sobre todo, la calidad de vida de los habitantes.

²⁴ http://www.nacion.com/ln_ee/economia/cambio.html

1. Situación actual de la Red Vial Nacional (RVN)

Uno de los problemas más serios que tenía Costa Rica con respecto al estado de la infraestructura era la falta de datos científicos que dieran cuenta de las necesidades de inversión. Esta situación se solucionó en parte, con la firma de la Ley 8114. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Aprobada el 4 de julio del 2001²⁵ que designa en su Artículo 6 al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME/UCR) como ente especializado de la fiscalización independiente en materia de infraestructura vial con el objetivo de lograr la eficiencia de la inversión pública. En materia de concesiones, el inciso d. señala que el LANAMME debe realizar una evaluación anual de carreteras y puentes en concesión. Además, el laboratorio debe informar a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de la Presidencia, al MOPT, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, el resultado final de las auditorías técnicas realizadas a proyectos en ejecución y de las evaluaciones efectuadas a la red nacional pavimentada, las carreteras y los puentes en concesión.

De esta manera, a partir del año 2001, Costa Rica cuenta como información detallada sobre el estado real de la Red Vial Nacional y se convertido, probablemente en el único ente independiente en fiscalizar la calidad de los trabajos de construcción realizado por concesionarios. El estado de puertos y aeropuertos, queda a cargo de las respectivas administraciones, CETAC, JAPDEVA y Caldera, aunque no se cuentan con métodos estandarizados ni científicos para ello. Tampoco emiten informes periódicos obligatorios a la Administración sobre el estado de los mismos.

a. Métodos de medición

El tema del estado de las vías es un tema esencialmente metodológico. A la hora de analizar los datos se deben considerar aspectos importantes, por ejemplo, quiénes realizaron las mediciones, qué parámetros y métodos se utilizaron y cuáles fueron los aspectos evaluados; esto permite tener un panorama claro de la validez y objetividad de los mismos. Esto en tanto existen algunos datos fundamentados en proyecciones del MOPT y otros organismos que no cuentan con la rigurosidad necesaria. La medición del estado de las carreteras y caminos tiene el objetivo principal de

²⁵ Publicado en La Gaceta el 18 de julio de 2001.

brindar información clave para poder tomar decisiones de inversión en nuevas rutas, programas de mantenimiento y proyectos de inversión conjunta con el sector privado.

En cuanto a los métodos y sistemas, el LANAMME ha utilizado básicamente dos; el Índice de Regularidad Internacional (IRI) y el Índice de Deflectometría (*Falling Weight Deflectometer* o FWD). En el primer caso, el IRI permite evaluar la condición de deterioro de la superficie del pavimento y está directamente relacionado con el confort de los usuarios y el desgaste de los autos al transitar por la vía. Sin embargo, lo más importante es que el IRI “sirve para orientar los programas de inversión, por cuanto un nivel de deterioro de las vías con valor de IRI mayor a 3,5 implica un incremento sustancial de los costos del transporte y mayor nivel de deterioro de la flota vehicular.” (Loria, 2004: 8) A través de fórmulas matemáticas, los expertos de la LANAMME pueden calcular la diferencia en el costo de mantenimiento de un camino para cada una de las mediciones y realizar proyecciones en el tiempo sobre las necesidades económicas para realizarlo²⁶.

En cuanto al FWD, este parámetro permite evaluar las capacidades estructurales del pavimento. El deflectómetro, es la máquina utilizada para tal medición la cual consiste en someter el asfalto a la caída de un peso determinado y medir el nivel de deformación que esto le causa. En pavimentos nuevos y bien construidos se esperaría niveles de deflexión muy bajos, de tan solo decimas de milímetro, mientras que en caminos que han perdido su capacidad para soportar el peso de los autos, la prueba puede causar deflexiones importantes.

Los parámetros y categorías según cada medición son: para IRI el tramó evaluado se clasifica como “bueno” con mediciones que van desde 0,0 y 3,9, “regular” entre 3,0 y 5,0 y “malo” para valores mayores a 5. En el caso del FWD el valor de deflectometría será bajo para mediciones entre 0,0 y 25, medias entre 25 y 45, altas entre 45 y 70 y muy altas para valores mayores a 70. (Loria, 2004: 12)

Además de los índices antes mencionados, el LANAMME también realiza mediciones que permiten evaluar la red nacional en materia de seguridad vial. Para estos propósitos se utilizan el Coeficiente de Rozamiento (GRIP) y la evaluación de la demarcación horizontal (de pintura). En el primer caso, el índice GRIP²⁷ permite evaluar el nivel de deslizamiento sobre el asfalto y

²⁶ Para más detalle de cómo se realizan estos cálculos ver, Loria, Guillermo y Robinson, Walter. (2004) Evaluación de la Red Vial Nacional de Costa Rica. En: Revista de Infraestructura Vial. Volumen 7. No.14. Agosto

²⁷ En el 2008 fue la primera vez que se realizó una evaluación GRIP en Costa Rica. La evaluación incluyó 2327kms, es decir solo el 50% de la red vial nacional pavimentada. Esto debido al nivel de sensibilidad de los

su grado de peligrosidad, el cual es traducido a un porcentaje de posibilidad de accidente. En el segundo caso, se hace un análisis del nivel de demarcación horizontal en la vía.

Los rangos utilizados para el Coeficiente de Rozamientos van de menor a 0,78, que califica como “no deslizante” con menos de 10% de probabilidad de accidente, hasta mayores de 0,50 considerado como “muy deslizante” y con una probabilidad de accidente del 20%.

Para medir el grado de demarcación horizontal se crearon cuatro categorías que van desde demarcación buena, regular, mala y demarcación inexistente. Esto se realiza a través de un catálogo visual (con fotografías de las categorías puras) y se evalúa con una inspección visual y fotográfica de todo el recorrido. La toma de datos se realiza en combinación con la evaluación FWD. Por ejemplo, para la medición del 2009 se tomaron 21000 fotografías. (LANAMME, 2009: 35)

b. Situación actual de la Red Vial Nacional (2013)

En cuanto a la magnitud del problema de infraestructura vial en Costa Rica, la evaluación realizada por el LANAMME para el período 2012-2013 arroja resultados preocupantes. En primer lugar se consideran los resultados del Índice de Regularidad Internacional (IRI) pues es la medición que “coincide” con lo que los usuarios perciben. Es decir, el ciudadano común lo que alcanza a ver es el estado de la superficie de la calzada y rara vez se detiene a pensar en los detalles estructurales de la misma. Además, la medición del IRI tiene una incidencia directa sobre el tipo y nivel de inversión que la red vial necesita por lo que se convierte en una herramienta importante para la política pública. A partir de las mediciones IRI, se puede también establecer el costo adicional en el transporte según el desgaste de la flota automotriz por lo que es un dato importante para los interesados en el comercio y la competitividad del país a la hora de atraer inversiones.

Para la evaluación 2012-2013 los resultados muestran que “149,39 km que representan un 2,8% de la Red Vial presentan valores de IRI con regularidad superficial buena, mientras que la categoría de condición regular abarca 1 717,95 km para un 32,5%, el restante 64,6% de la Red Vial se encuentran en condiciones deficientes y muy deficientes de regularidad superficial. Cabe

aparatos medidores, los cuales no se pueden usar en superficies con mediciones de IRI superiores a 4,0. (LANAMME, 2009: 21)

destacar que ninguna sección de control, califica en la categoría 0,0 – 1,0 m/Km (ideal en carreteras de alto tránsito)” (LANAMME, 2013:26)

Los resultados de las mediciones del índice de deflectometría son similares aunque muestran una leve mejoría. Para el período (2012-2013) se evaluó un total de 5 028,34 kms de los cuales un 2,5% presentó deflexiones muy altas, el 4,5% deflexiones altas, 5,4% deflexiones moderadas y finalmente 87,9% presentó deflexiones bajas. Es importante destacar que las deflexiones obtenidas como indicadores sirven para inferir la capacidad estructural de un pavimento, más no conforman un parámetro único, dado que se requiere un conocimiento más exhaustivo de la estructura interna del pavimento así como datos del tránsito, para establecer relaciones análisis tendientes al cálculo de capacidad estructural y vida remanente, en conjunto con el alcance de evaluación a nivel de red. (LANAMME, 2013:20)

Las mediciones del Índice de Rozamiento (GRIP) que son útiles para determinar el nivel de seguridad de la calzada, también presentan datos deficientes. Para el 2012 “menos de un 1% de la longitud evaluada, 16,67 km, presentan un nivel de agarre superficial No deslizante. Un 52,4% de la longitud evaluada, 1 004,58 km, presentan una condición buena o poco deslizante; las condiciones deslizantes con 30,6% y muy deslizantes con 16,1%, son secciones con niveles de rozamiento muy bajos, y por tanto 897 km se pueden considerar deslizantes y con una alta probabilidad de presentar condiciones peligrosas para el frenado de los vehículos.” (LANAMME, 2013:32)

Los datos más recientes sobre la demarcación horizontal corresponden al año 2008 puesto que en la campaña de evaluación del LANAMME 2010 no se realizó tal medición. Los resultados en este sentido muestran un faltante importante en la demarcación de la red nacional. Según LANAMME (2009:36) un 49% (1899kms) de la ruta evaluada califica como “demarcación inexistente”, mientras que el 17,2% (665,9kms) califica como mala, 21,3% como regular y solo 12,6% (489,6) de la red evaluada presenta demarcación calificada como “buena”.

Con respecto a la red cantonal, no existen aún mediciones con la suficiente calidad técnica que permitan comparaciones internacionales, sin embargo, datos del MOPT señalan que para el año 2005 “menos del 10% de la red cantonal tenía una buena condición de superficie y más del 80% seguía siendo de lastre. La mayoría de estos caminos está en mal o muy mal estado.” (Programa Estado de la Nación, 2006:308) Es importante tener en cuenta que la red cantonal representa el 80% de la red vial total del país.

2. Situación actual de las concesiones en Costa Rica

Desde su creación en 1998, el Consejo Nacional de Concesiones se ha involucrado en 9 proyectos por iniciativa del Estado y 4 más por iniciativa privada. Sin embargo, de esos 13 proyectos solo 2 han sido completados y se encuentran en etapa de explotación, la autopista San José – Caldera que conecta la ciudad capital con el principal puerto en la costa pacífica y la ampliación de la terminal de pasajeros del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber (AIDO), en la provincia de Guanacaste. Este último proyecto se caracterizó por tener pocas condiciones precedentes en tanto no fue necesaria la expropiación de ningún terreno, pues la construcción se realizó sobre la vía terminal. Esto agilizó de manera considerable las obras y el proyecto se logró concluir y se encuentra en explotación. Se discute actualmente la posibilidad de ampliar la pista de aterrizaje, para lo cual si sería necesario recorrer todo el proceso, incluyendo expropiaciones, traslado de servicios públicos, permisos ambientales, etc.

A continuación hacemos un muy breve repaso sobre la situación de las concesiones en Costa Rica al mes de julio del 2014.

Cuadro 2
Estado de los proyectos de concesión a Julio 2014

Proyecto	Estado	Concesionario
1. Autopista San José – Caldera	En explotación. Orden de inicio de las obras 08 de enero del 2008. Inaugurado por orden de Oscar Arias Sánchez el 27 de enero del 2010. La obra presentó serio daños a menos de un mes de inaugurada. Luego de 6 adendas al contrato, el concesionario todavía está pendiente de construir algunas obras estipuladas en el cartel. El proyecto ha sido cuestionado por la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa. El caso está en manos del Ministerio Público. Con el concesionario se está negociando una ampliación de la ruta.	Autopistas del Sol
2. Autopista San José – San Ramón	Cancelado. El cartel fue publicado el 5 de febrero del 2002. El contrato fue adjudicado al único oferente el 07 de junio del 2004. Por atrasos en la liberación del derecho de vía, el periodo de cumplimiento de las condiciones previas fue suspendido en 9 ocasiones, hasta ser suspendido de manera indefinida a partir	Autopistas del Valle - OAS

	<p>de octubre 2006. Abril del 2012. Autopistas del Valle cede el contrato a OAS la cual negocia el equilibrio financiero del proyecto con el CNC y es finalmente refrendado por la CGR. Sin embargo, el 22 de abril del 2013, la Sra. Presidenta de la República doña Laura Chinchilla anuncia en cadena nacional la suspensión del contrato con OAS como respuesta a los reclamos de las comunidades y como manera de restablecer la paz social. El CNC logra un Acuerdo Conciliatorio con OAS por un monto total del US\$35.000.000 de dólares americanos. El pago se realizó el 13 de marzo del 2014. Las obras nunca se iniciaron.</p>	
<p>3. Terminal de pasajeros Aeropuerto Internacional Daniel Oduber (Guanacaste)</p>	<p>Explotación. En fase de construcción desde el 19 Octubre 2010. La operación de la nueva terminal (fase de explotación) inició en Enero del 2012</p>	<p>CORIPORT</p>
<p>4. Terminal de contenedores de Moín (TCM)</p>	<p>Adjudicado. La licitación se publicó el 23 de abril del 2009. El 18 de abril del 2012 se da la orden de inicio de la construcción. El concesionario debe cumplir con todas la condiciones precedentes. Se realizan 4 enmiendas a la Orden de Servicio pues no se cuenta con la Licencia ambiental otorgada por SETENA por múltiples procesos judiciales interpuestos por grupos ambientalistas, sindicatos, y otros grupos de interés. Estas enmiendas permite al concesionario la ejecución de aquellas actividades que estén a su disposición y que no estén sujetas a la Licencia Ambiental de la SETENA. El concesionario debe ampliar los estudios ambientales por disposición de la SETENA con plazo de entrega octubre, 2014. La tarifa será ajustada para cubrir estos gastos y atrasos.</p>	<p>ATM Terminals</p>

5. Autopista San José – Cartago	Archivado. Como consecuencia de la cancelación del proyecto San José-San Ramón, el proyecto fue archivado hasta no conocer cuál será el futuro de las APP en Costa Rica.	
6. Cárcel de Pococí	Cancelado. Al no lograr un cierre financiero o aceptable, el Estado costarricense ha sido demandado por la empresa Halle Mills Const. Ltd. Ante los tribunales nacionales. La demanda es por un monto de US\$43.621.343,00 millones de dólares americanos.	Halle Mills Ltd.
7. Terminal granelera Puerto Caldera	Construcción. La ejecución del proyecto está bajo la <u>responsabilidad del INCOP</u> la construcción de la nueva Terminal Granelera de Puerto Caldera se encuentra en construcción y se estima que su finalización para febrero del 2015.	
8. Tren Eléctrico Metropolitano	Cancelado. Por falta de acuerdo entre el CNC y el INCOFER el proyecto fue archivado y eliminado de la lista de proyectos a concesionar bajo la Ley 7762.	Engevix Enghenaria
9. Poliducto de RECOPE	El CNC no ha logrado devolverle a RECOPE los fondos no utilizados en los estudios de factibilidad desde el año 2002 pues hay un proceso judicial abierto. El monto es de €350 millones de colones, lo que genera un problema en la ejecución presupuestaria del CNC.	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría Técnica del CNC

Estos datos dan una idea clara sobre el nivel de desempeño que ha tenido el CNC en sus 16 años de existencia. De los nueve proyectos que aún siguen en la corriente administrativa del CNC, solo dos están en etapa de explotación, y sin embargo, se debe considerar que el Proyecto San José-Caldera ha dado problemas desde que fue inaugurado, por lo que dista mucho de ser un proyecto exitoso. (Ver Capítulo VI)

D. Hallazgos preliminares

El repaso general por el contexto histórico del que surge la política de concesiones permite establecer algunos hallazgos preliminares con respecto al tema de investigación. En primer lugar, es importante rescatar que según los datos históricos disponibles, el manejo político y económico de la crisis del año 1982, tuvo un sesgo a partir de la participación de los organismos financieros internacionales en el país. El diagnóstico sobre las causas de la crisis así como la selección de medidas para combatirla, se hizo desde fuera y en sintonía con las perspectivas teóricas y académicas que imperaban en ese momento. Dichas perspectivas teóricas apuntaban a que la raíz de la crisis estaba en la estructura del Estado y no en los cambios financieros internacionales.

El segundo hallazgo preliminar está fuertemente vinculado al primero en tanto se refiere también a la participación de los OFI. La decisión de asumir la “condicionalidad cruzada” como método de intervención en el país generó un ambiente político poco propicio para que los políticos costarricenses pensaran y sopesaran soluciones alternativas al problema económico. La magnitud de la crisis, sus expresiones violentas sobre la estructura de clases del país, hizo que los políticos asumieran de una manera “poco crítica” las posturas que imponían los OFI, sin tomarse el tiempo de medir las posibles consecuencias de las reformas planteadas.

Esto nos lleva a un tercer punto, con la perspectiva que permite el paso del tiempo, se puede decir que varias de las medidas tomadas en ese momento y que fueron parte fundamental de la Reforma del Estado terminaron por debilitar las capacidades que luego fueron demandadas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y al CNC. En este sentido, destacan tres medidas: la suspensión inmediata y casi total de la inversión en infraestructura, aun antes de probar si el nuevo sistema de concesiones podría atraer la inversión necesaria. Esta medida, la cual sostenida en el tiempo, terminó por causar un rezago importante en obras nuevas y deterioro en las obras logradas durante el modelo de desarrollo anterior, y al cual hemos hecho referencia en este capítulo, resultó en una presión cada vez mayor sobre el CNC para atraer inversión extranjera, muy por encima de sus posibilidades. La alta expectativa que se crea sobre el CNC a pesar de sus limitaciones institucionales ha contribuido a deteriorar su legitimidad como actor estatal.

La segunda medida que merece mención es la movilidad laboral. Según se explica en este capítulo, la Reforma del Estado implicó a lo largo de la década varias estrategias para reducir la nómina del Estado. Algunos datos disponibles hablan de una reducción de hasta el 30% del personal dentro del MOPT en un plazo de 8 a 10 años. La mayoría de las personas que se

acogieron a la movilidad laboral voluntaria, fueron funcionarios cercanos a la edad de pensionarse y que reunían una gran experiencia. La movilidad laboral voluntaria terminó por vaciar a las instituciones del “*know-how*” que necesitaban para funcionar y no se tomaron medidas para el traslado efectivo de conocimiento. De esta manera, el CNC es una institución que nace “vacía” de personal que además tiene la responsabilidad de operacionalizar una figura jurídica nueva en el país. En el capítulo siguiente se presentan datos específicos que muestran que el problema de la cantidad y preparación profesional del CNC ha estado presente en prácticamente toda su vida institucional.

La tercera medida tomada en el contexto de la Reforma del Estado y que afectó la capacidad del Estado para hacerse cargo del problema de infraestructura, fue la poca o nula inversión en mantenimiento de la maquinaria del MOPT. Este es un aspecto poco estudiado pero que consideramos relevante. Históricamente el MOPT había sido el encargado de dotar al país de infraestructura, no solo en el sector transporte, pero también la construcción de infraestructura social (escuelas, hospitales, etc.). Para el logro de estos proyectos, el MOPT había adquirido a lo largo de los años un importante inventario de maquinaria especializada.

Al cambiar las funciones del Ministerio de proveedor a regulador por medio de la creación de los Consejos (incluyendo el CNC), esta maquinaria quedó en el olvido y se deterioró disminuyendo considerablemente la posibilidad del Estado (en este caso, a través de sus consejos) de asumir las tareas de mantenimiento en caso de que el sistema de concesiones no funcionara.

Este rápido análisis del contexto histórico abona a la hipótesis planteada por Evans (1996) en su artículo “El estado como problema y como solución” en la que señala que los procesos de reforma del Estado de tenor neoliberal, tenían de manera intrínseca una contradicción; la Reforma obvió que el principal actor en el proceso de cambio seguía siendo el Estado. De esta manera, el cambio estructural terminó por “mutilar” al Estado al cual luego se le exigía hacerse cargo de sus nuevas funciones.

CAPITULO IV

Autorizaciones legales y de legitimación del Consejo Nacional de Concesiones

Introducción

A partir de lo expuesto hasta ahora, queda claro que la política de concesiones de obra pública y la creación del CNC, como su principal gestor surgen de un contexto político particular el cual se caracterizó por una fuerte transformación en la estructura del Estado y sus funciones. Queda claro también, que muchas de las medidas adoptadas durante el proceso de Reforma, no han tenido el desempeño esperado y que la participación del CNC en la atracción de inversión extranjera para infraestructura ha estado muy por debajo de la expectativa inicial. Cabe entonces en este punto preguntarse por los factores que han determinado el grado de capacidad del CNC.

En este sentido, la propuesta teórica planteada por Bertranou (2012) la cual se centra en al análisis de capacidad, propone como primer punto de análisis la consideración de las autorizaciones legales formales que regulan el accionar de la agencia estatal a analizar. Estas autorizaciones legales se refieren, principalmente, al marco jurídico que establece las responsabilidades y marco de acción de la institución. Por ejemplo, leyes, reglamentos, decretos ejecutivos, etc.

Según este mismo autor, se deben considerar además otros aspectos de carácter informal, pero que también pueden afectar la dotación de capacidad de la agencia y sin los cuales su funcionamiento no puede ser el óptimo. Estos elementos informales tienen que ver con el grado de legitimidad con la que cuenta la agencia estatal, en este caso el CNC, para interactuar con otros actores para la consecución de sus objetivos. Piénsese por ejemplo, en las opiniones emitidas por actores externos a la institución que afectan su disponibilidad de colaboración con los objetivos del CNC.

Finalmente, este capítulo pretende avanzar, no solo en la descripción de las diversas fuentes de autoridad formal e informal que se han creado alrededor de la figura de la concesión de obra pública y el CNC, sino que conforme a lo establecido en el primer objetivo específico de esta investigación, se pretende identificar algunos de los factores que influyen en la manera en la que dichas autorizaciones operan sobre la institución analizada y su peso en el grado de dotación de la institución.

A. Autorizaciones legales según la legislación aprobada

Algunos autores como (Meny y Thoenig: 1992) sugieren que el primer paso para acercarse al análisis del marco jurídico que acompaña una política pública sea el de preguntarse cuál es su “espíritu” o su esencia. Cuando un Estado, a través de su grupo de técnicos y decisores, establece que un tema de interés colectivo será abordado de tal o cual manera, qué es lo que se tiene en mente. Sin duda, esta es una pregunta que sobrepasa los límites de esta investigación pero en base a lo desarrollado en el Capítulo III se puede ofrecer una respuesta preliminar. El espíritu de la política de concesiones de Costa Rica es el deseo del Estado de atender las necesidades cada vez mayores de infraestructura, especialmente de transportes, pero sin aumentar el gasto público y sin incurrir en deuda. Esta decisión fue tomada en tiempos de crisis económica y en el marco de la Reforma del Estado.

Así, en la exposición de motivos de la Ley 7404 se lee “(...) *la importancia de esta figura contractual se torna particularmente relevante y su regulación impostergable, en la actual coyuntura que vive el país, donde la escasez de recursos públicos solo posibilita la construcción de obras, a partir del financiamiento privado.*” (Vargas, 2010:68)

Queda pendiente un estudio detallado sobre el momento preciso en el que surge dicha idea, sin embargo, es claro que desde un inicio la figura de concesión se vio como un descargo para el Estado con tintes de solución rápida y no se entendió como lo que realmente es, un mecanismo de financiamiento de obra pública, entre tantos otros posibles. El punto es relevante para esta investigación en tanto sugiere que la decisión se toma sin considerar a profundidad que el esquema propuesto requería necesariamente una participación importante del Estado, no solo en fondos, sino también en inversión de capacidad estatal para asumir de manera exitosa los nuevos roles. En los siguientes apartados se verá como estos aspectos han ayudado a definir la “dependencia de rumbo” (Peters, 1999:63) del Consejo Nacional de Concesiones y por consiguiente su dificultad para asumir el cambio.

1. Marco jurídico completo

Desde 1993, Costa Rica ha construido un marco jurídico que permite regular los contratos de concesión de obra pública con servicio público. Este marco jurídico se construye a partir de 2 leyes y un decreto ejecutivo. A continuación se hace un breve repaso por los aspectos más relevantes de cada una de estas leyes y decretos para luego avanzar en el análisis de qué factores dentro del segmento de las autorizaciones formales afectan la dotación de capacidad del CNC.

Para un mejor entendimiento del avance en materia de autorizaciones legales, las leyes y decretos se enlistan en orden cronológico.

a. Constitucionalidad

La primera y más importante fuente de autoridad legal es la Constitución Política. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Sala IV), ha emitido una gran cantidad de votos con respecto a varios de los procesos de concesión; sin embargo, el más importante desde el punto de vista de autorizaciones legales formales es el emitido bajo el expediente 98-001645-007-CO-C: voto de la Sala Constitucional No. 2318-98, de las diecisiete horas, cincuenta y un minutos del treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, concerniente a una consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, en donde la Sala "...no encuentra, en las normas específicamente consultadas, del Proyecto de "Reforma a la Ley General de Concesión de Obra Pública, No. 7404 de 03 de mayo de 1994", Expediente Legislativo 12.528, disposiciones que contradigan preceptos constitucionales vigentes, ni la doctrina y principios que los informan."

De esta manera, la Sala Constitucional garantiza que no existen vicios de inconstitucionalidad que declarar en la Ley 7762, sus reformas y su reglamento.

b. Antecedentes jurídicos

i. Ley 7329. Ley general de concesión de obra pública. Aprobada el 12 de marzo de 1993. Publicada en La Gaceta 51, de 15 de marzo de 1993.

Esta es la primera ley aprobada para habilitar y regular la figura de concesión de obra pública. El texto fue inspirado en leyes similares de México, España, Venezuela, Argentina pero principalmente, Chile. El proyecto de ley fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa y respaldado por el entonces Ministro de la Presidencia, Rodolfo Méndez Mata a raíz

de la negativa de la Contraloría General de la Republica para aplicar la figura sin una normativa específica que la regulara.

Los aspectos más relevantes de esta ley son:

1. Definió la licitación pública como única modalidad de selección del concesionario.
2. Hizo una gran remisión a otras leyes sin delimitar las competencias de la Administración Concedente de manera clara.
3. Otorgó una participación preponderante a la Contraloría General de la República.
4. Sujetó el plazo para la justa recuperación de la inversión a un máximo de 25 años, entre otros. (Montero y Zamora, 2009:22)

Está ley es poco conocida pues no tuvo ninguna aplicación práctica. La mayoría de trabajos consultados ubica la ley 7404 como la primera ley de concesión de Costa Rica, pero en realidad es el resultado de la reforma realizada a la ley 7329 poco más de un año después de ser promulgada.

ii. Ley 7404. Ley General de concesión de obra pública. Aprobada el 3 de Mayo de 1994. Publicada en La Gaceta el 12 de mayo de 1994.

Esta ley fue aprobada en los primeros días del gobierno de José María Figueres Olsen, tan solo 2 días después de que los nuevos diputados tomaran posesión el 01 de Mayo de 1994. De acuerdo a (Montero y Zamora, 2009:22) el proceso de aprobación se distinguió por la poca discusión y porque la ley aprobada tuvo poco o ningún uso práctico en la realidad. De hecho, luego de tres años sin que se lograra realizar ni uno solo de los proyectos señalados como sujetos de concesión, el gobierno de Costa Rica solicitó al Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) realizar un diagnóstico que permitiera avanzar en el consenso político necesario para empezar a usar la nueva figura jurídica.

El estudio del CLACDS estableció una serie de deficiencias de la ley 7404 que en términos generales se pueden resumir en tres grandes puntos:

- Solo el Estado puede proponer negocios de concesión
- El tipo de proyectos que se pueden concesionar es limitado
- El Estado cuanta con excesivos beneficios y controles lo que hace la figura de concesión poco atractiva para los inversores (Sánchez, 1997:11)

c. Legislación vigente

i. Ley 7762. Ley General de concesión de obra pública con servicio público. Aprobada el 14 de Abril de 1998. Publicada en La Gaceta 98, del 22 de Mayo de 1998.

Esta ley fue aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa y se realizó en base a los resultados del documento elaborado por el CLACDS, pero también sobre los aportes de consultores expertos de Estados Unidos y Chile. La nueva ley logró corregir algunos de los aspectos negativos de las anteriores leyes, especialmente su rigidez y renovó el entusiasmo dentro de la administración pública por su uso. De hecho, ésta es la primera ley sobre concesiones que logra ser reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 27098-MOPT, el 12 de junio de 1998, durante la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Entre los aspectos más destacados de esta ley se puede mencionar:

1. Define por separado las figuras de concesión de obra pública y concesión de obra pública con servicio público
2. Crea el Consejo Nacional de Concesiones
3. Crea el Fondo Nacional de Concesiones

Posteriormente esta ley experimentó una reforma integral, pero su texto base se encuentra todavía vigente a la fecha de la redacción de este informe. En el punto 1.5 se mencionan en detalle las principales reformas.

ii. Ley 8643. Modificación parcial a la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos No. 7762. Aprobada el 30 de Junio del 2008. Publicada en La Gaceta N° 138 del 17 de julio del 2008

Luego de una década en la que el CNC no logra cumplir las expectativas sobre su gestión, se propone una nueva reforma a la ley. Autores como (Donato, 2006) y (Mata, 2011:141) señalan que hubo un consenso en achacar los problemas a deficiencias en la legislación y poca autocrítica sobre la manera en la que ésta era interpretada y algunos rasgos de inoperancia en la administración lo que en el largo plazo terminó por evadir responsabilidades y desviar la atención de las verdaderas causas del problema que estaban en el déficit de capacidad para ejecutarla.

De esta manera, ésta reforma a la ley establece algunos puntos importantes:

1. Elimina la posibilidad de utilizar la figura de concesión para cualquier servicio relacionado al sector salud además de telecomunicaciones y electricidad que ya estaban exentos en la ley anterior (artículo 2. Inciso 1)
2. Determina con mayor precisión el rol que debe tener el CNC dentro del proceso de concesión señalando que previa demostración de la factibilidad legal, técnica, ambiental, económica y financiera del proyecto, “será la entidad técnica competente para actuar en la etapa de procedimiento de contratación y, cuando sea necesario durante la ejecución del contrato. (Artículo 5. Inciso 2)
3. Le da mayor peso al CNC a través de algunos cambios en su organización y representación. El artículo 7 permite al presidente de la Junta Directiva, delegar la representación del consejo en la Secretaría Técnica de manera parcial o indefinida. En cuanto al personal, la reforma establece la posibilidad de contratar a plazo fijo personal técnico en base a la experiencia y conocimientos en áreas afines a la institución (idoneidad) según los parámetros del Servicio Civil, o incluso contratar personal mediante plazas excluidas del Régimen de Servicio Civil según los objetivos del proyecto de concesión. El inciso 5, permite además la contratación de consultorías que se requieran cuando se compruebe que por inopia ni el CNC ni la administración concedente poseen los recursos profesionales necesarios para suplir alguna necesidad. Esta reforma permite normalizar una práctica que en la realidad se daba en el CNC desde hacía mucho tiempo.
4. En cuanto a las atribuciones del Consejo el artículo 8 establece que el Consejo solo podrá aprobar o modificar el cartel de licitación de las concesiones, al menos por dos terceras partes de sus miembros. Además, el inciso d. indica que el consejo debe velar porque la Secretaría Técnica “ejerza las funciones de inspección y control de las concesiones otorgadas.” Esté será un punto clave en cuanto a los cuestionamientos sobre las deficiencias estructurales de la autopista San José-Caldera que fueron analizadas por la Asamblea Legislativa y que se verá más adelante.
5. El mismo artículo 8 en su inciso “j” permite que el CNC solicite de manera independiente (sin intermediarios) la declaratoria de interés público y el decreto de expropiación sobre los bienes necesarios para ejecutar una concesión.

6. El artículo 10 establece, por primera vez, que el puesto de Secretario/a Técnico debe cumplir con un horario tiempo completo y en exclusividad a excepción de tareas relacionadas con la docencia, en cuyo caso tendrán que darse fuera de horario.
7. Amplia las fuentes de financiamiento del CNC más allá de las transferencias de la Administración concedente (Administración pública central, descentralizada, empresas del Estado) a través de la figura del fideicomiso.
8. El artículo 17, el permite al concesionario cobrar a los usuarios las tarifas establecidas y en caso de no pagar, poder hacerlo por la vía judicial.

iii. Decreto Ejecutivo No. 31836 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Emitido el 17 de Febrero del 2011.

Una de las críticas más fuertes a la legislación sobre concesiones era que el Estado era el único responsable de identificar y proponer proyectos. Ante la clara imposibilidad del CNC para hacer frente a todos los procesos previos a una licitación para un proyecto de concesión, se proponía que dichas tareas fueran trasladadas de una manera legal a las compañías interesadas. De esta manera, se modificó el artículo 20 de la Ley 7762 para permitir que particulares pudieran presentar a la administración concedente propuestas de nuevas concesiones y establece los requisitos para que las mismas sean aceptadas. Tras una modificación en la ley 8643, los privados además de proponer un proyecto de concesión, y hacerse cargo de los estudios de factibilidad técnica, ambiental y económica y de un plan de construcción y explotación (artículo 1, inciso b) pueden ser parte del proceso de licitación (aunque no por eso les asegura la adjudicación) y en caso de ser adjudicados tendrán derecho a recuperar los costos invertidos directamente en el proyecto y en la preparación de los estudios solicitados por la administración (...). No obstante, el monto a recuperar deberá estar incluido en el cartel al momento de licitar, así como el plazo en que deberá ser recuperado.

A pesar de la importancia de esta norma, el artículo 20 de la ley 7762 no es reglamentado hasta 3 años después a través del Decreto Ejecutivo No. 31836-MOPT.

2. Conceptos jurídicos fundamentales

La Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos y su reforma regulan todos los contratos de concesión y definen y clasifican de la siguiente manera:

- a. **Concesión de obra pública:** contrato administrativo por el cual la Administración Concedente encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración Concedente. (Ley 7762: Artículo 1. Inciso 2.a)
- b. **Concesión de obra con servicio público:** contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente. (Ley 7762: Artículo 1. Inciso 2.b)

3. Proyectos sujetos de concesión

El artículo 2 de la ley marco establece que cuáles obras serán susceptibles de concesión y bajo qué criterios.

“1. Toda obra y explotación son susceptibles de concesión cuando existan razones de interés público, que deberán constar en el expediente mediante acto razonado. Se exceptúan de la aplicación de esta Ley las telecomunicaciones, la electricidad y los servicios de salud.

2. Los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los aeropuertos internacionales, tanto nuevos como existentes, así como los servicios que ahí se presten, únicamente podrán ser otorgados en concesión mediante los procedimientos dispuestos en esta ley.

3. En el caso de los muelles de Limón, Moín, Caldera y Puntarenas, por esta ley, únicamente podrán ser concesionadas las obras nuevas o las ampliaciones que ahí se realicen y las existentes.

El setenta por ciento (70%) de lo que la Administración obtenga por lo dispuesto en el artículo 42.1 a) de esta ley, en razón de las obras nuevas o ampliaciones que se concesionen en los citados muelles, será girado a la Junta de la Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica y el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, según corresponda, para ser destinado exclusivamente a inversiones en obras de las respectivas provincias, sin que pueda utilizarse para cubrir gastos administrativos.

4. Naturaleza jurídica del CNC

La ley 7762, en su artículo 6 determina que el CNC es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Mientras que el artículo 7 le otorga personería jurídica instrumental. El objetivo de dicha disposición es permitirle al CNC asumir plenamente los procesos licitatorios de carácter nacional e internacional, así como para concertar los convenios y contratos en asociación público-privado (APP), necesarios para cumplir sus funciones. La personería jurídica instrumental también el permite al CNC administrar el Fondo Nacional de Concesiones, esto incluye la contratación de personal fijo, consultorías y estudios técnicos²⁸.

En términos generales, la personería jurídica instrumental brinda algún grado de autonomía en el manejo de la organización y sus fondos, pero de ninguna manera admite una separación absoluta del ente al que pertenece el órgano personificado. Esta figura no se debe confundir con la personería jurídica plena pues el órgano personificado sigue sujeto a los principios de universalidad presupuestaria y caja única. (Montero y Zamora, 2009:177)

5. Marco filosófico

Como parte de su organización administrativa, en aquel momento se definió para el Consejo Nacional de Concesiones, la siguiente visión y misión.

a. Visión: El Consejo Nacional de Concesiones se propone ser una organización consolidada y técnicamente preparada, que por su contribución al desarrollo nacional sea reconocida como entidad estatal capaz de desarrollar en forma eficiente y eficaz el Programa Nacional de

²⁸ Sin embargo, en la práctica no quedan completamente claro los alcances de la figura. Según (Montero y Zamora, 2009:177) para el caso de Costa Rica, ni siquiera la Sala Constitucional ha logrado dar cuenta de los verdaderos alcances legales de dicha figura jurídica, por lo que le queda al legislador la tarea de analizar cada caso en particular y tratar de determinar los límites pertinentes.

Concesiones de Obra Pública con Servicios Públicos, de acuerdo a las necesidades de crecimiento del país con un impacto positiva en la calidad de vida de los costarricenses.” (Montero y Zamora, 2009:184)

b. Misión: Lograr desarrollar la infraestructura nacional que puede ser susceptible de concesión, así como el hecho de regular todos aquellos contratos de concesión que se realicen y su debido cumplimiento, tutelando el interés público a través del régimen de Concesión de Obras Públicas y de obras con servicios, a fin de garantizar la eficiencia y eficacia en la explotación de la infraestructura, bajo el ámbito de la Ley 7762 que rige su accionar.” (Montero y Zamora, 2009:183)

Vale la pena mencionar que la existido algún grado de inconsistencia en la redacción del la visión y misión del CNC en tanto está ha cambiado a lo largo de los años. Se anota aquí la primera versión pues permite resaltar el espíritu con el que se formó la institución. Sin embargo, al revisar la literatura se ha logrado ubicar dos versiones más, la primera correspondiente al año 2010 se puede ver en (Sandino, 2011:17), la versión más reciente del año 2014 corresponde a la elaborada por el CICAP (CICAP, 2011:77-80) y que ha sido publicada en la página web del CNC (www.cnc.go.cr)

6. Objetivos estratégicos del Consejo Nacional de Concesiones

1. Promoverá contratos de concesión de obras públicas y obras públicas con servicios públicos, que permitan el mejoramiento, optimización y la ampliación de la infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria y otros proyectos de interés nacional, para contribuir al progreso económico y social del país.
2. Fortalecerá la figura de la concesión, de forma tal que permita el desarrollo (construcción, mantenimiento y explotación) de proyectos de infraestructura de interés público, utilizando el mecanismo de iniciativa privada, que sean económicos, socialmente rentables y técnicamente viables.
3. Garantizará a la ciudadanía la calidad y seguridad de los servicios públicos concesionados, mediante la emisión de políticas, normas y procedimientos, que induzcan una debida y oportuna fiscalización, que procure la marcha eficiente y eficaz.

4. Incorporará en los proyectos y obras concesionadas las normas establecidas por el Consejo; así como el componente de Seguridad Vial, la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y la Ley 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, todo en armonía con el medio ambiente. (CICAP, 2011:24)

7. Atribuciones y funciones

La estructura básica del Consejo Nacional de Concesiones se establece en el Capítulo II de la Ley 7762. El primer elemento organizativo a considerar es la Administración Concedente, la cual se define como el Poder Ejecutivo, las empresas públicas y el sector descentralizado territorial e institucional. En otras palabras, el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y el Ministro del Ramo) tienen potestad de actuar a través y por medio de la estructura orgánica del CNC.

En caso de que el objeto de la concesión se encuentre en el ámbito del sector descentralizado o en las empresas públicas del Estado, éstas podrán participar de la selección del concesionario y la ejecución del contrato bajo previo y formal convenio con el CNC. (CICAP, 2011:25)

a. Configuración del Consejo Nacional de Concesiones

Según la Ley 7762, artículo 6, el Consejo Nacional de Concesiones estará integrado por:

- El Ministro o ministra de Obras Públicas y Transportes, quien lo presidirá.
- El ministro o ministra de Hacienda.
- El ministro o ministra de Planificación y Política Económica.
- El presidente ejecutivo del Banco Central.
- Una persona escogida de las ternas presentadas por las cámaras empresariales.
- Una persona designada de las ternas presentadas por las confederaciones sindicales, organizaciones solidaristas y cooperativas.
- Una persona seleccionada de las ternas presentadas por la Federación de Colegios Profesionales.

Asimismo, el Reglamento de la Ley 7762 y su reforma, establecen que el Consejo se integrará bajo las siguientes normas:

“(…) 83.1 La convocatoria se realizará mediante acuerdo del Consejo de Gobierno publicado en "La Gaceta" y en dos diarios de mayor circulación nacional.

83.2 Transcurridos quince días hábiles, contados a partir de la publicación en "La Gaceta", sin que se haya recibido la terna o ternas de alguno de los grupos señalados, el Consejo de Gobierno quedará en libertad de designar a las personas que fueren necesarias para integrar el órgano.

83.3 Ocurrida una vacante, el Consejo de Gobierno procederá a llenarla escogiendo a alguna de las personas que integraron las ternas de las cuales fue seleccionado el miembro por reemplazar.

Con este propósito, el Consejo de Gobierno llevará un registro, por grupo, de las ternas que hubieren sido presentadas. La persona que resulte escogida, durará en el cargo el período que le faltare al titular original para concluir sus funciones.

El plazo de que dispone el Consejo de Gobierno para seleccionar al nuevo miembro, será de diez días hábiles contados a partir de ocurrida la vacante.

83.4 El órgano se encontrará inhabilitado para sesionar mientras no esté debidamente integrado. Se considera que el órgano no está integrado cuando ocurra una vacante y el sustituto no haya sido nombrado y juramentado.

83.5 Los miembros a que se refiere este punto, serán nombrados por períodos de cuatro años, contados a partir de su juramentación...”.

b. Atribuciones del Consejo

En cuanto a las atribuciones del Consejo el Reglamento estipula lo siguiente en el artículo 86:

- 86.1.1- Velar por la transparencia, oportunidad y legalidad de los actos y procedimientos administrativos que realice la Secretaría Técnica. Con este propósito el Consejo podrá solicitar a la Secretaría Técnica le rinda los informes que estime necesarios. Asimismo, podrá establecer los mecanismos de control y supervisión sobre la Secretaría que considere convenientes, siempre que ello no implique entorpecer el ejercicio de las actividades del inferior o sustituirlo en el campo de actuación que tenga asignado por Ley o Reglamento.
- 86.1.2- Aprobar o rechazar el cartel de licitación de las concesiones que le corresponda, para lo cual se seguirán los procedimientos establecidos en este Reglamento.
- 86.1.3- Adjudicar la concesión y suscribir el contrato, en nombre de la Administración Concedente, cuando esto le corresponda.

- 86.1.4- Velar porque la Secretaría Técnica realice las funciones de inspección y control de las concesiones otorgadas.
- 86.1.5- Designar y remover al Secretario Técnico responsable de la Secretaría Técnica del Consejo y al personal bajo su cargo.
- 86.1.6- Conocer, aprobar o rechazar el informe de labores que el Secretario Técnico deberá presentar al Consejo semestralmente. Este informe deberá ser lo más explícito posible sobre las labores realizadas por la Secretaría, incluido lo relativo a la administración del Fondo Nacional de Concesiones. El informe deberá presentarse dentro de la primera quincena de los meses de enero y julio de cada año. La falta de presentación en tiempo y forma, se considera falta grave y dará derecho al Consejo para resolver el contrato del Secretario Técnico, sin ningún tipo de responsabilidad para la Administración.
- 86.1.7- Conocer, aprobar o rechazar los informes de auditoría interna y externa emitidos al respecto del manejo y operación del Fondo Nacional de Concesiones.
- 86.1.8- Aprobar el presupuesto de gastos del Consejo, que deberá ser sometido a la autorización de la Contraloría General de la República, a más tardar el 30 de setiembre de cada año. La Secretaría Técnica someterá a la aprobación del Consejo el anteproyecto de presupuesto para ser enviado a la Contraloría General de la República para su autorización.

c. Secretaría técnica

De acuerdo al Reglamento, el Consejo contará con una Secretaría Técnica (artículo 87) pero no precisa cómo estará éste conformado, sino que señala en su artículo 89 lo siguiente: “La Secretaría contará con el personal que sea necesario para cumplir sus labores. El nombramiento de ese personal lo efectuará el Consejo y el procedimiento de su contratación se realizará por lo que se estipula en los numerales 85.4 y 85.5 de este Reglamento.

Mientras que con respecto al Secretario Técnico, el artículo 90 señala que es un funcionario excluido del Régimen de Servicio Civil y que será nombrado por el Consejo a través de un concurso de antecedentes según lo estipula el artículo 85.5 del Reglamento. Será nombrado por períodos de 4 años con posibilidad de prorrogarse por periodos consecutivos (sin máximo definido). Un aspecto relevante es que el Secretario Técnico debe asistir a las sesiones del Consejo en la cuales tendrá voz, pero no voto. Sobre este punto regresaremos en la siguiente sección, pues es notable que el único puesto de carácter técnico sobre los proyectos de concesión,

al menos con respecto a lo que la gestión de los mismos se refiere, no tenga la posibilidad de votar sobre los mismos. Esté fue un aspecto clave en ocasión de la cancelación del proyecto San José-San Ramón en el cual, la Presidenta de la Nación hizo caso omiso a las recomendaciones del Secretario Técnico sobre las consecuencias de una cancelación arbitraria y unilateral del proyecto adjudicado. (Entrevista 2)

d. Atribuciones de la Secretaría Técnica

El artículo 88 del Reglamento define cuáles serán las atribuciones de la Secretaría Técnica de la siguiente manera:

“88.1.1. Realizar el trámite de contratación de las consultorías y los estudios técnicos que sean necesarios para determinar la factibilidad de los proyectos de concesión. Para estos efectos se seguirá los procedimientos que se regulan en el artículo 85.5.1 del Reglamento.

88.1.2 Ejecutar los actos preparatorios que sean pertinentes para otorgar una concesión. Con este propósito le corresponderá realizar las consultas institucionales que se ordenan en la ley.

88.1.3 Confeccionar la propuesta de cartel que deberá someter a la consideración del Consejo y realizar las correcciones que éste demande.

88.1.4 Vigilar que el concesionario cumpla sus obligaciones, para lo que se encuentra facultada a realizar las inspecciones que considere necesarias, o solicitar la información que estime oportuna, en cualquiera de las fases de ejecución.

88.1.5 Promover y divulgar, en el nivel nacional e internacional, los proyectos por concesionar. Con este propósito, la Secretaría queda autorizada para utilizar los medios que considere más apropiados para alcanzar este objetivo.

88.1.6 Recomendar al Consejo la imposición de las multas y sanciones consignadas en los artículos 49 y siguientes de la Ley. La imposición de estas multas y sanciones deberá hacerse respetando las reglas del debido proceso.

88.1.7 Todas las demás, que por delegación, le asigne el Consejo.”

B. Factores que afectan la dotación de capacidad a partir de las autorizaciones formales

1. Copia de un modelo extranjero

Un primer factor que se puede considerar con respecto a las autorizaciones legales del CNC es que su ley marco fue creada siguiendo el modelo de la legislación chilena sin considerar que la institucionalidad que asiste a dicha ley, no es la misma, ni es equiparable en ambos países. Si bien es cierto, a la hora de preparar proyectos de ley y textos legislativos, el derecho comparado es una opción común, el objetivo del mismo debe ser conocer en detalle como otros países han resuelto problemas similares, pero sin caer en el simplismo de copiar esas respuestas. El legislador debe considerar el contexto del país, así como la naturaleza y capacidad de sus instituciones a la hora de crear normativa, sino corre el riesgo de crear instrumentos jurídicos que luego no se podrán implementar.

En el caso específico del CNC, varios autores²⁹ han señalado la influencia de la legislación extranjera como un elemento negativo sobre el resultado final del marco jurídico que regula la figura de Concesión. Según explica Alexandra Cerdas, Jefa del Área de Servicios Legales del CNC, en el año 1993, cuando se inician las conversaciones en torno a la necesidad de una ley específica que permita abrir espacios a la inversión privada en la construcción de obra pública, el gobierno de Costa Rica contrata una serie de consultores chilenos y funcionarios públicos de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, del Ministerio de Obras Públicas de Chile, con el fin de conocer en detalle su experiencia y utilizar dicha información como insumo principal. Sin embargo, ante la premura que imponía la crisis económica y la falta de experiencia del país en estos temas, el Estado costarricense falla en adaptar de manera exitosa las lecciones aprendidas por el gobierno Chileno y termina creando un sistema muy parecido al chileno.

Al respecto, Alexandra Cerdas menciona, “(...) *la ley actual tiene sus vicios de arrastre de prácticamente la copia de un modelo. Habiendo manejado el instrumento por varios años y suscribiéndonos a la experiencia puntual de Costa Rica; nosotros tenemos que aprender a adaptar y no necesariamente a adoptar las cosas como vienen.*” (...) *en el 93 y 94 los carteles nos los pasaron a nosotros y aquí los consultores que se contrataron o los mismos funcionarios públicos, por descuido o desinterés, dejaron pasar cláusulas contractuales de contractos vigentes al día de hoy que dicen, -¡los carabineros de Chile podrán multar al concesionario...!*

²⁹ Ver (Ribera, 2006), (Mata, 2011), Entrevista 1, Alexandra Cerdas.

Te lo pongo como anécdota. Sencillamente, una de mis conclusiones centrales es aprenda a adaptar y no adoptar.” Entrevista 2.

Sobre la influencia del modelo chileno en la legislación costarricense, (Rivera, 2006:7) concluye, “Costa Rica se basa en el modelo chileno, sin que para ello se disponga, respecto del chileno de, a) una institucionalidad similar, b) del tipo de las competencias técnicas ni profesionales requeridas para llevar adelante un programa de tal envergadura, c) del tipo de compromiso del Estado hacia el tema, ni finalmente d) de una filosofía organizacional necesaria para implementar los acuerdos a los que lleguen las autoridades.”

2. Uso limitado del concepto de APP en la legislación

El capítulo II del presente documento ofrece una reseña sobre el concepto de Asociaciones Público-Privadas (APP), su definición, así como las diferentes modalidades disponibles y de las cuales, la concesión de obra pública es solo una. Precisamente, uno de los factores que ha sido identificado como una limitante para el desarrollo de una exitosa política pública de infraestructura en Costa Rica es la poca flexibilidad que ofrece el marco jurídico para su aplicación.

En sus inicios, la Ley 7329 de 1993, solo contemplaba la figura de Concesión de Obra Pública, este aspecto fue parcialmente corregido con la aprobación de la Ley 7762 en 1998, la cual incluye además, la figura de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos. Al tiempo que establece una serie de prohibiciones con respecto a ciertos sectores que están vedados a la concesión como el sector salud, telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos y aeropuertos existentes al momento de la firma de la ley, esto no por falta de necesidad de inversión, sino por influencia política de los sindicatos que participan de la operación de los mismos. Sin embargo, el marco jurídico está lejos de abordar todas las posibilidades que ofrece la figura de APP y de las cuales el país podría verse muy beneficiado.

Según la Licda. Cerdas, uno de los aspectos que más limitó el entendimiento y desarrollo pleno de las APP en Costa Rica, fue el adscribir el Consejo Nacional de Concesiones al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) pues tácitamente limita el concepto de concesión a infraestructura vial. Al respecto ella opina, *“vos te vas a las actas de antecedentes, (de la ley 7762) y dice claramente que la discusión fue una discusión bizantina de no acabar, hasta que alguien dijo en su momento, siento yo que por injerencia política, llegó y dijo, el MOPT. ¿Por*

qué? Porque las carreteras son del MOPT, con una visión diminuta de lo que es una APP y una concesión (...) Las APP son un espectro bastante amplio que no podía circunscribirse a un solo ministerio, que además veía a la concesión sinónimo de carreteras. Eso siento yo que nos amarró...”

Sobre el entendimiento de la figura de concesión estipulada en la ley 7762, Carlos Arguedas, Gerente de División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República, señala que se ha estado confundiendo la concesión de obra con contratos de obra pública y son dos cosas muy distintas. *“En un contrato de obra el gobierno licita y contrata una empresa para que realice una obra. Este contratista hará lo posible por entregar la obra, salir a tiempo y terminar con la mayor utilidad posible del contrato. Si la calle no funciona, si tiene huecos y otros problemas, ese ya no será problema del contratista. Mientras que con un contrato de concesión, el concesionario está al lado de la Administración Concedente por 20 o 30 años. La carretera debe funcionar bien y el concesionario debe operarla según un manual de operaciones establecido en el contrato. Si el estado causa atrasos, entonces debe indemnizar al concesionario.”* (Mata, 2011:522)

En este sentido, (Rivera, 2006:6) en sus diagnóstico sobre el *Funcionamiento del Sistema de Concesiones en Costa Rica*, también señala que aunado a la falta de experiencia en materia de planificación estratégica y personal idóneo, una de las principales fuentes de los problemas que se observan en el CNC, es “la visión de la concesiones como un mecanismo de planificación en vez de uno de financiamiento.”

Una posible causa de la confusión entre concesión y carretera, y sobre el acercamiento casi natural del tema concesión al MOPT, se puede encontrar en el estudio de la manera en el Estado dotaba de infraestructura el país durante el modelo económico anterior (1948-1990)³⁰. La Ley Orgánica de MOPT, establece que ésta será la entidad pública encargada de toda obra pública en el país, indistintamente de si era una escuela o una carretera. Esto se lograba a través del Departamento de Edificaciones del MOPT, al cual acudían las diferentes administraciones con sus necesidades de infraestructura. (Entrevista 7)

³⁰ Estos años no corresponden exactamente con el período del Modelo de Sustitución de Importaciones, pero sirven de ejemplo para ubicar el periodo en el cual el MOPT se hizo cargo por completo de la infraestructura del país.

Este antecedente abona a la hipótesis de que la Reforma del Sector Transportes continua inconclusa en la medida en que no ha logrado cortar con las inercias propias de las instituciones, ni tampoco dotarlas de las capacidades que necesitan para cristalizar las reformas planteadas.

3. Interpretación rígida de la ley

Otros expertos señalan que además de que la legislación es limitada en la variedad de APP que permite, ha habido en Costa Rica una lectura rígida de la misma, en la cual los funcionarios se apegan estrictamente al principio de legalidad lo que ha contribuido a atrasos y un cierto “quietismo” en los funcionarios públicos relacionados con el tema. Autores como (Mata, 2011) asocian esta falta de agilidad en la interpretación de la norma con el contexto político en la que se crea la misma. Las dos leyes principales que rigen las concesiones en Costa Rica, nacen en 1994 y 1998 en medio de una coyuntura política importante en la cual, producto de la crisis económica, el país se debate entre cuál debería ser el rol del Estado, uno grande y ejecutor o uno pequeño, eficiente y regulador; pero además se producen en este tiempo cambios importantes en la arena política, como la fractura del bipartidismo, la atomización del poder en la Asamblea Legislativa y los escándalos de corrupción que involucran a dos expresidentes (Calderón Fournier, 1990-1994) y (Rodríguez Echeverría, 1998-2002) y que ponen el foco de la opinión pública en la actuación de los funcionarios. Sobre este punto regresaremos en el Capítulo V cuando se discutan algunos elementos de la cultura organizacional del CNC.

Esta es una situación que va más allá del accionar del Concejo Nacional de Concesiones y que afecta los procesos de contratación administrativa en casi todas las instituciones del Estado costarricense en diferentes grados. Esta situación ha obligado a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a emitir un voto en el cual le señala a todas las administraciones públicas que los procedimientos de contratación pública deben interpretarse de forma flexible, tomando como norte la oportuna satisfacción de los intereses generales. Al respecto la Sala Constitucional señala,

Los instrumentos de ordenamiento jurídico deben “*procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva construcción de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos, consecuentemente no pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos...*”

“En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma. Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán de forma que se fortalezca su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones favorables para el interés general...”

“Por último, debe recordarse que los principios de la eficiencia y la eficacia en cuanto informan la organización y gestión administrativa tiene fuerte asidero constitucional.” (Sala Constitucional, Sentencia No. 200414421)

4. Criterio político sobre el criterio técnico

La creación de las agencias especializadas y de funcionamiento autónomo durante la década de los años noventa tuvo como objetivo separar la gestión de las políticas públicas de la dinámica política. Esto permitiría mejorar los niveles técnicos de la gestión y una mayor especialización. (Peters, 2011:8) Sin embargo, en el caso del Consejo Nacional de Concesiones, éste sigue siendo punto de discusión en tanto algunos de los elementos más importantes de su estructura organizativa siguen siendo políticos en lugar de técnicos, lo que según algunos autores ha afectado el desempeño de la organización.

La Ley 7762, establece que la mayoría de espacios dentro del Consejo Nacional de Concesiones corresponda a puestos políticos de elección popular, por lo que lógicamente son afectados por los ciclos electorales o a cambios propios de la dinámica política del país. Así, el Consejo será siempre precedido por el ministro o ministra de transportes y que se hará acompañar del ministro de Hacienda, ministro de planificación y política económica, presidente ejecutivo del Banco Central, y tres miembros más de las cámaras empresariales y los colegios profesionales. De esta manera, el Poder Ejecutivo tendrá siempre mayoría absoluta en todas las decisiones que se tomen en el Consejo, lo que por sí mismo no es malo, sin embargo, esta estructura plantea varios inconvenientes.

La primera es la dificultad patente para coordinar las agendas de funcionarios públicos de tan alto rango. El consejo debe reunirse periódicamente (al menos una vez cada treinta días naturales)³¹ para conocer los aspectos más relevantes del trabajo realizado por la Secretaría Técnica y tomar las decisiones correspondientes. Sin embargo, por la conformación del consejo

³¹ Artículo 84. Inciso c) del Reglamento de la Ley 7762 y sus reformas.

está coordinación se hace difícil lo que contribuye en algunos casos a atrasos. El Reglamento de la Ley 7762 establece en su artículo 84, inciso a) que “ninguno de los miembros del Consejo podrá delegar en otra persona el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley y el presente Reglamento.” Mientras que el Artículo 84, Inciso f) de su Reglamento establece que el “quórum para que pueda sesionar válidamente el órgano será el de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros.”

El segundo aspecto a considerar es la rotación de algunos de los miembros clave del Consejo. Durante algunas administraciones ha habido cambios en los gabinetes, ya sea por ministros que se retiran o porque la Presidencia decide moverlos a otras carteras. En estos casos, la continuidad de pensamiento en procesos largos y complejos se ve trastocada alterando el flujo de toma de decisiones. Los empresarios no logran hablar directamente con la misma persona, el criterio de decisión cambia y la confianza se pierde. Además, cada contrato de concesión posee un alto nivel de especificidad en cuanto a términos, plazos, negociaciones, etc. cada vez que un miembro del Consejo se va se lleva consigo una experiencia muy valiosa la cual le puede tardar meses a su suplente adquirir³².

Sin embargo, el aspecto más importante a considerar en este sentido es el tipo de visión que predomina a la hora de tomar decisiones. Pero en cuanto a las autorizaciones legales formales, un elemento a considerar dentro de este tema es la separación entre el trabajo de la Secretaría Técnica y el Consejo que resulta de la interpretación de la estructura organizativa que propone la ley 7762. Según la ley marco, el Consejo toma todas las decisiones pero la secretaría realiza todas las acciones técnicas y operativas. De esta manera, el único miembro de la Secretaría Técnica que acompaña el Consejo durante sus reuniones, es el Secretario Técnico, pero éste cuenta solo con voz y no con voto (Ley 7762, Artículo 10, Punto 2). En la práctica esto se traduce en una dinámica en la cual el Secretario Técnico porta una visión de largo plazo sobre los tiempos y objetivos de los proyectos de concesión mientras que el cuerpo político del Consejo, sostiene una visión que suele estar atada a los objetivos de su mandato, el cual es en el mejor de los casos, de cuatro años.

Esto no sería un problema si Costa Rica contara con mecanismos de planificación estratégica para la administración pública. Al respecto, Rivera, 2006, en su *Diagnóstico sobre el Sistema de Concesiones en Costa Rica* apunta, “la planificación estratégica de infraestructura es

³² Entrevista a Randall Quirós, Ex ministro-MOPT 2002-2006. (Mata, 2011:559)

prácticamente inexistente en Costa Rica y, además, son diversas las instituciones que tiene un rol preponderante en la definición y concreción de tales planes. Por ejemplo, el papel que juega la Contraloría General de la República, aquel que juega la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, CONAVI, y el Poder Judicial son determinantes para la definición de programas de obras y sobre la manera en que deben ser financiadas.” (Rivera, 2006:7)

En este sentido, vale la pena anotar que en Costa Rica los proyectos de infraestructura de transportes son incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que el MIDEPLAN elabora cada cuatro años junto con el Poder Ejecutivo. La señora Laura Alfaro, ex ministra de Planificación señala al respecto, “desde el punto de vista de la planificación y de la administración, existen problemas estructurales que inciden negativamente en la búsqueda y la ejecución de soluciones a los problemas nacionales, quedando en evidencia la desarticulación de acciones y el cortoplacismo.” (Alfaro, 2001)³³

El problema de la injerencia política en proyectos de concesión de obra pública fue estudiado por una comisión especial de la Asamblea Legislativa en el año 2010. Según dicha comisión, el proyecto San José-Caldera tenía un valor importante para la Administración Arias Sánchez por lo que desde el Poder Ejecutivo realizaron las gestiones necesarias para asegurarse que el proyecto fuera inaugurado durante su período y contribuyera a asegurar la continuidad de su partido en el poder. De esta manera, la comisión determina que por influencia del Poder Ejecutivo a través del CNC, el concesionario logró firmar 6 adendas al contrato alterando las condiciones impuestas en el cartel y mejorando de manera sustancial su margen de ganancia, hubo poca o ninguna supervisión en la construcción de la obra, no se cobró ninguna multa por incumplimientos. Finalmente, por orden del Poder Ejecutivo, la obra se inauguró 6 meses antes de lo previsto en el contrato, y a solo 2 semanas de las elecciones presidenciales. (Asamblea Legislativa, 2010: 91-101)

³³ Laura Alfaro Maykall. La planificación a largo plazo: un reto para Costa Rica. En: <http://www.mideplan.go.cr/pasivo/147-articulos-de-opinion/897-planificacion-a-largo-plazo-un-reto-para-costa-rica.html>

5. Falta de claridad y consenso en las funciones del CNC

Una de las características centrales de la figura de concesión es que el Estado abandona su función de proveedor de obras y asume un nuevo rol como regulador de la actividad de terceros privados en la provisión de las obras y servicios públicos que la ciudadanía necesita. Así, el tema de la capacidad reguladora del Estado es central en la discusión sobre las concesiones como alternativa al financiamiento de obras de infraestructura de transportes, pues de ella depende el debido resguardo del interés público.

En este sentido, existe una ambigüedad dentro del marco jurídico actual sobre quién y cómo debería ejercerse la función reguladora. Esta confusión radica principalmente en la definición de quién es la Administración Concedente. La Ley 7762 define la Administración Concedente como “el Poder Ejecutivo, las empresas públicas y el sector descentralizado territorial e institucional”. Mientras que el Reglamento aclara, “si el objeto de la concesión se encuentra en el ámbito de acción directa del Poder Ejecutivo, éste deberá actuar exclusivamente a través del CNC. Mientras que si la concesión se encuentra en el ámbito del sector descentralizado o en las empresas públicas, éstas pueden asumir por si mismas el proceso de concesión siguiendo la normativa vigente o acordar con el CNC para que sea éste último quien asuma la tarea.”

En la práctica, la interpretación que se ha hecho del texto de ley, al menos en lo que a proyectos viales respecta, es que el CNC representa la Administración Concedente y que por lo tanto le corresponde ejercer la capacidad fiscalizadora y reguladora sobre las empresas concesionarias. Todo esto a través de la contratación de la empresa supervisora, la cual es costeadada por el Estado.

Esta confusión se manifestó claramente en el proyecto de corredor vial San José-Caldera. En este caso, la expectativa de la Administración Pública, era que el CNC se hiciera cargo, no solo del proceso de atraer inversionistas a través de la elaboración de un cartel, sino también de que inspeccionar y fiscalizar la construcción de las obras y finalmente, regular la fase de explotación. El resultado de esta expectativa fue devastador para la gestión del CNC. Luego de varios años de trabajo fallido, se dieron cuenta de que el CNC no solo no tenía experiencia en la creación de carteles de licitación de proyectos de concesión, sino que también carecía (y sigue careciendo) de criterios técnicos sobre diseño y construcción de carreteras. Siendo que en el país existe un Consejo especializado en la gestión de la red vial nacional que es el CONAVI. Es decir, se delegó sobre el CNC una tarea que no solo no le correspondía, sino para la cual tampoco estaba preparado.

Esta situación queda patentada durante la investigación que realiza la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, en la que se documenta claramente el fracaso del CNC en supervisar las distintas etapas de construcción hasta una “dudosa” orden de apertura de la obra, hasta su casi completa incapacidad para regular la explotación que hace la concesionaria de obra al no prever mecanismos para controlar el flujo diario de vehículos sobre la autopista.

Al respecto, Gustavo Briceño, Jefe del Área de Capital Humano y Gestión hace una reflexión sobre la interpretación que han hecho las diferentes administraciones del texto de ley y los resultados de las mismas. Según Briceño, el CNC ha pasado por tres etapas. En la primera, el CNC es interpretado como un sinónimo de carreteras y es adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Se le asigna inmediatamente posterior a su creación, una carpeta muy ambiciosa de proyectos, en su mayoría de infraestructura vial. La falta de experiencia y conocimiento, así como la escasa capacidad institucional hace que fracasen en casi todos sus intentos por impulsar algún proyecto de concesión.

En la segunda etapa, se dan cuenta de que necesitan fortalecer la institución antes de que avanzar con una agenda tan amplia de proyectos. En este momento, el BID a través de un FOMIN aprueba una importante cantidad de fondos para fortalecer la institución, capacitar el personal, detallar los principales procesos y procedimientos, promover la figura jurídica en otras instituciones estatales, etc. Es durante esta etapa que el CNC logra avanzar de manera significativa sobre estos aspectos y logra, por ejemplo, consolidar un equipo multidisciplinario e intrainstitucional, que conoce la figura de concesión y que está preparado para coordinar futuras acciones.

Sin embargo, este proceso es interrumpido en el año 2006, cuando la administración Arias Sánchez decide que toda la fuerza institucional del CNC debe enfocarse en la construcción del proyecto San José-Caldera. Inicia así, una tercera etapa marcada por varios hitos importantes. En primer lugar, la que hasta ese momento era la Secretaria Técnica pasa a ser Contralora General de la República quedando “abandonados” los procesos de fortalecimiento institucional que venía coordinando con el BID. El nuevo Secretario Técnico y el nuevo Consejo Directivo entran con una gran presión por avanzar el proyecto San José-Caldera y determinan que el personal de planta no estaba listo para cumplir con esta tarea en el tiempo establecido por el Poder Ejecutivo, así que acuden a la contratación de la gran cantidad de consultores externos. De esta manera, la experiencia adquirida en el primer proyecto llevado a fase de construcción queda en su mayoría

fuera del CNC. Por otra parte, la expectativa de que el CNC debía saber cómo diseñar carteles para proyectos viales, supervisar y regular su funcionamiento resultó ser un fracaso.

La cuarta etapa inicia luego de la inauguración del proyecto San José-Caldera con una amplia reflexión sobre los motivos de los muchos errores cometidos. Uno de los principales resultados de esta reflexión tiene que ver con la verdadera naturaleza del CNC y la consecuente participación de la Administración Concedente en el proceso. Se asume que la Administración Concedente es la institución que es dueña de la obra y que posee todo el nivel de conocimiento y *expertise* que se requiere para su adecuado diseño y supervisión. Así, en el caso del proyecto de la terminal de pasajeros del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber (AIDO), el CNC estableció acuerdos de cooperación con la Dirección Nacional de Aviación Civil a través de los cuales podían ofrecer su conocimiento en el diseño y manejo de aeropuertos, dejando al CNC los aspectos relacionados con la estructura del negocio bajo la figura de concesión. Una aproximación similar se hizo en el caso de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) en la cual, JAPDEVA tiene una participación activa desde el inicio del proceso, incluso completando algunas de las condiciones precedentes. (Entrevista 8)

Actualmente, el CNC continúa en esta discusión y espera poder avanzar en una nueva reforma que le permita asumir lo que varios de sus funcionarios piensan debería ser su verdadera naturaleza, que es una oficina gestora de negocios del Estado. Es decir, que el CNC sea la institución encargada de atraer y gestionar inversión extranjera directa para proyectos de infraestructura bajo la modalidad concesión de obra pública. De esta manera, las diferentes Administraciones pueden acudir al CNC con sus necesidades de inversión pero sin la expectativa de que el CNC se va a hacer cargo de los aspectos técnicos del diseño de la obra, de la inspección durante la fase de construcción y regulación durante la fase de explotación la obra, sino solamente del diseño del contrato de concesión y de una mediación ante el concesionario en caso de incumplimientos del contrato. (Entrevista 2 – Entrevista 5- Entrevista 6 – Entrevista 8)

C. Autorizaciones de legitimidad

Tal cual hemos visto en el apartado anterior, las autorizaciones legales formales, que proceden del derecho positivo, permiten entender el mandato que tienen las instituciones a partir del ordenamiento jurídico y responden a las preguntas de, ¿qué son? Y para qué fueron hechas las instituciones. Sin embargo, en la realidad, dicho mandato y autorización, son condiciones

necesarias pero no suficientes para una gestión efectiva. Las instituciones estatales, por definición, están en constante intercambio con otros actores sociales y requieren de ellos un nivel alto de reconocimiento y legitimidad para sus acciones. En otras palabras, para que exista una gestión favorable dentro de una institución estatal, sus contrapartes, estatales y no estatal, deben reconocerla como la institución válida para llevar adelante esa función específica.

Estas autorizaciones son más difíciles de aprender pues no siempre están plasmadas en documentos oficiales, sino más bien, se cristalizan en las opiniones que tengan los otros actores del accionar sobre la institución analizada. En el caso específico del Consejo Nacional de Concesiones, la institución cuenta con un marco jurídico bien establecido, sin embargo, desde sus inicios ha tenido serios problemas de legitimidad. A continuación se detallan algunos de los factores que han afectado su nivel de legitimación.

1. Falta de estudios

Uno de los principales problemas de legitimidad que ha tenido la figura de concesión de obra pública y por consiguiente el Consejo Nacional de Concesiones, es que carece de estudios económicos y técnicos que justifique su uso por encima de otras opciones. Tal cual se ha visto en el Capítulo II, la figura de la Asociación Público Privada para proyecto de infraestructura de transporte, concretamente, la concesión de obra pública, surge en Costa Rica dentro del contexto de Reforma del Estado. Durante este periodo, los impulsores de la figura de concesión defendieron su uso a partir de dos grandes argumentos; la falta de fondos públicos para nuevas obras³⁴ y el carácter subsidiario que debía tener el nuevo Estado costarricense³⁵

Sin embargo, durante el proceso de reforma y la posterior firma de la primera ley de concesión de obra pública, nunca se realizó ningún estudio económico ni técnico que permitiera argumentar que las APP eran la mejor opción en términos de política pública para solventar el rezago en infraestructura. No existen estudios que hagan cálculos objetivos sobre los niveles de inversión requeridos y los posibles beneficios de financiar las obras a través de APP. La ausencia de estos estudios hace que la decisión de abrir espacios al capital privado para dotar de infraestructura al país se entienda por otros actores políticos como una decisión ideológica más que una opción de

³⁴ Ver exposición de motivos de la Ley 7404

³⁵ Ver Capítulo III. Estado subsidiario. Base filosófica de la Reforma

política pública lo que sin duda, termina afectando el grado de legitimidad con la que cuenta la figura de concesión en Costa Rica.

Por otra parte, tampoco se hizo el esfuerzo por explorar otras alternativas posibles, como el uso de financiamiento estatal a través del Fondo Nacional de Pensiones, o a través de acuerdos con bancos nacionales³⁶. Considerando que el 80% de la Red Vial Nacional corresponde a la Red Cantonal, se pudo haber explorado otras opciones como el fortalecimiento de gobiernos locales o el fortalecimiento de pequeñas empresas o cooperativas que se encargaran del manteniendo de dicha red como se hace en países como Colombia³⁷.

La presencia de estos estudios permitiría justificar de cara a la sociedad costarricense los niveles de inversión, expropiaciones y pagos de peaje que requieren los proyectos de concesión y a los cuales los ciudadanos no están acostumbrados pues históricamente ha sido el Estado el único proveedor de infraestructura. En el caso del proyecto carretera San José – San Ramón, uno de los principales argumentos de las organizaciones de vecinos que se oponían al proyecto era el pago de un peaje de ¢2000 colones, cuando actualmente se le paga al Estado un peaje de ¢150 colones, en cada dirección. Es decir, con la concesión, si bien es cierto la vía sería ampliada y sería más eficiente reduciendo los tiempos de desplazamiento, el aumento en el pago de peaje sería del 1300% en cada dirección. Claramente, parte del problema es que el Estado no ha actualizado el cobro por peaje por más de 20 años, a pesar que desde que se planteó la Reforma del Sector Transporte en 1993, ya se señalaba la necesidad urgente de hacerlo. (MIDEPLAN, 1993: 20)

En cuanto a los proyectos de concesión, según establece la Ley, se deben realizar estudios precedentes que determinen la viabilidad técnica, jurídica y financiera del proyecto. Sin embargo, existe una grave falencia en este proceso. Según explica la Licda. Alexandra Cerdas, Directora del Área Asuntos Legales del CNC, a pesar de que la ley establece el reintegro del costo de dichos estudios a través de las bases licitatorias del cartel, en la realidad estos pagos raramente se dan. Además de los estudios de factibilidad, según Cerdas, el Estado termina cubriendo los costos por otros dos subprocesos que son usualmente sumamente onerosos, especialmente para proyectos de infraestructura vial, el proceso de expropiación y el proceso de

³⁶ <http://www.crhoy.com/ins-financiera-carretera-a-san-ramon-si-se-incluyen-fondos-de-pensiones-bancos-estatales-y-otros-inversionistas/>

³⁷ <http://www.invias.gov.co/index.php/seguimiento-inversion/subdirecciones-invias/123-seguimiento-a-la-inversion/proyectos-invias/81-mantenimiento-rutinario>

reubicación de servicios públicos, que puede incluir el traslado de tendido eléctrico, acueductos, oleoductos, cables de fibra óptica, etc. (Entrevista 3) El costo total de estos servicios, más las garantías y contraprestaciones que el Estado debe presentar ante el concesionario, podrían en algunos casos llegar a ser muy superiores de lo que una inversión pública directa suponen. Sin embargo, no existen estudios financieros detallados que den cuenta de esta situación.

Esta deficiencia se ha arrastrado por más de 15 años y se ha reflejado en prácticamente todos los proyectos asumidos por el CNC. Al respecto se han pronunciado los entes de control estatal y político, como la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa.

2. Atrasos en los proyectos y falta de obras concretas

El desarrollo completo y exitoso de un proyecto no depende de manera única de la capacidad estatal de la institución a cargo de impulsar la iniciativa. Existen variables externas a su accionar que pueden intervenir en el resultado de una política pública. Sin embargo, dentro del marco de análisis de las fuentes que otorgan legitimidad, los resultados visibles para la población y el impacto de dicha política sobre su calidad de vida, se convierte en una fuente fundamental.

En este sentido, uno de los factores que ha afectado la dotación de capacidad del CNC a partir de sus autorizaciones de legitimidad ha sido su escasa efectividad a la hora de mostrar resultados concretos.

La aprobación del marco jurídico que regula las concesiones buscaba evitar procesos burocráticos largos y complicados y suponía que los inversionistas privados le darían un carácter más dinámico a la dotación de infraestructura de transportes al país. Sin embargo, el legislador falló en considerar que el ritmo de dicha dinámica depende en buena medida de la capacidad que tenga el Estado para gestionar este tipo de contratos.

Pasaron 12 años desde la creación del CNC hasta que los costarricenses pudieran disfrutar de los beneficios de una obra realizada bajo esta modalidad. El diseño de la carretera San José – Caldera había sido creado por el MOPT desde 1978, pero nunca logró concretarse pues el país entró en crisis económica. Por esta razón, fue uno de los primeros proyectos asignados al CNC desde su creación. Esta concesión se licitó el 15 de febrero del 2000, se adjudicó el 14 de mayo del 2001 y el contrato se firmó el 18 de diciembre del 2001. Sin embargo, el proyecto estuvo detenido por 7 años, pues el CNC no lograba concluir el proceso de condiciones precedentes, especialmente

la etapa de expropiaciones y toma de posesión de los predios necesarios para la construcción. Según datos presentados por (Mata, 2011:335) el CNC tardó 9,5 años en seleccionar al contratista y ponerlo a trabajar, a esto hay que agregarle el tiempo de construcción de la obra. Desde la publicación del cartel de precalificación el 11 de setiembre de 1998 hasta su inauguración el 27 de enero del 2010 pasaron 12 años.

Lamentablemente, esta buena oportunidad para promocionar la imagen de la figura de concesión y del CNC se vio seriamente afectada por las acusaciones de sobrepuestos, injerencia política y la mala calidad de la obra. En el primer caso, producto de los atrasos e incumplimientos por parte del Estado, se firmaron 5 *addendas* al contrato y un convenio complementario con la finalidad de corregir esta anomalía. Este argumento fue utilizado por el concesionario para afectar e incrementar considerablemente los costos finales de la obra cuyo monto inicial era de US\$177,5 millones de dólares americanos y terminó costando al Estado US\$358,6 millones de dólares. Es decir, debido a los atrasos e ineficiencias en el proceso por parte del Estado, se pagó US\$181,1 millones dólares más sobre lo previsto (Asamblea Legislativa, 2010: 24)

En cuanto a la injerencia política, la Asamblea Legislativa (2010: 92) determinó a través de una investigación especial, que la obra fue inaugurada por orden del Poder Ejecutivo 6 meses antes de lo previsto en el contrato con el objetivo de influir en las elecciones de febrero, 2010. Para lograr esto, se evadieron múltiples controles y el concesionario no tuvo mayor supervisión durante la fase de construcción. Finalmente, a raíz de la apertura prematura de la obra, el concesionario dejó pendientes una serie de obras, algunas de las cuales se encuentran sin terminar a más de tres años de la inauguración, según un informe del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la Contraloría General de la República. (Informe DFOE-IFR-IF-08-2013)

Por otra parte, la calidad de la obra se mostró deficiente desde que se habilitó su uso lo que también afectó la imagen de las concesiones en Costa Rica. Según un informe de la Asociación Costarricense de Geotecnia, “el 15 de febrero de 2010 (a tan solo 20 días de su inauguración), como consecuencia de las lluvias que cayeron a lo largo de la vía recién inaugurada, ocurrió una serie de desprendimientos de rocas que obligaron al cierre de la carretera, lo que produjo filas de vehículos de hasta 500 metros. Los medios de comunicación masiva informaron del hecho y las manifestaciones de descontento y malestar con esta situación no se hicieron esperar por parte de los usuarios de la ruta y de la ciudadanía en general. Un evento similar ocurrió el 23 de febrero (Ref. 2), con una reacción similar por parte de los medios y de la ciudadanía. Finalmente, el 23

de mayo (Ref. 3), ocurrió otro evento de caída de rocas de mayor tamaño, que tuvo como consecuencia un accidente donde una mujer que viajaba en moto perdió la vida por las lesiones que le produjo el impacto con las rocas que habían caído en parte de la vía.” (Asociación Costarricense de Geotecnia, 2010: 2)

La contraloría General de la República también se ha pronunciado sobre los atrasos y falta de resultados concretos del CNC. Al respecto, la Sra. Contralora Rocío Aguilar expresa a los miembros de la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que estudian las concesiones “En el contexto de este marco regulatorio es donde se llevan adelante aproximadamente unos once procesos de licitación, tres iniciativas privadas, y a la fecha de esos once procesos únicamente cuatro han logrado la etapa de refrendo; dos de estas cuatro tienen más de cinco años de estar refrendadas y no han logrado construir lo pactado y en las restantes no han sido recibidas las obras.” (Asamblea Legislativa, 2010: 23)

3. Cuestionamientos por parte de los organismos de control

De acuerdo a los planteamientos teóricos de Bertranou (2013) la legitimidad de una agencia estatal para su funcionamiento se manifiesta en la opinión que su accionar les merezca a los actores políticos y administrativos con los que interactúa. Estos actores pueden ser complementarios a sus acciones o pueden ser entes fiscalizadores. En este sentido, varias de los expertos entrevistados para esta investigación, coinciden en que uno de los problemas más grandes del CNC ha sido su poca capacidad de trabajar de manera coordinada con otras instituciones del Estado que participan del proceso de concesión. Así como, la pobre valoración que hacen de su gestión los principales órganos políticos y fiscalizadores del país.

En cuanto a la capacidad de interacción institucional, el tema se trabaja en detalle en el capítulo VI. Con respecto a las fuentes de legitimidad provenientes de otras instituciones, el CNC ha recibido fuertes críticas de varias instituciones. Sin embargo, quizá las de mayor repercusión son las que provienen de los órganos de control técnico, en este caso, el LANAMME, institución que según la Ley 8114 es la responsable por realizar todas las auditorías técnicas del estado de los proyectos de infraestructura vial en concesión; de control administrativo, como la Contraloría General de la República y de control político como la Asamblea Legislativa. Las observaciones de estas instituciones repercuten en otras dependencias de la Administración pública, así como en la opinión pública a través de la difusión que hacen de las mismas los medios de comunicación.

En cuanto a los informes técnicos, el LANAMME ha realizado desde el año 2010 Evaluaciones periódicas de la carretera San José – Caldera, por ser la única concesión en funcionamiento hasta ahora. A cuatro años de su inauguración, el más reciente informe (2013-2014) concluye que “sobre la condición funcional (de la carretera) un 23% de la troncal principal es calificada con valores donde la calidad de manejo es inferior a la de los pavimentos nuevos, y pueden presentar problemas para altas velocidades de tránsito, aumentos en los costos de operación vehicular y disminución de la durabilidad del proyecto al aumentar el número de cargas dinámicas sobre el pavimento. Los defectos superficiales en pavimentos flexibles pueden incluir ahuecamiento, parches y agrietamiento.” (LANAMME, 2014: 74)

Si bien es cierto, los informes de evaluación que emite el LANAMME se refieren exclusivamente a aspectos técnicos del estado de la obra, y no necesariamente a la gestión del CNC, los informes sobre la calidad de las obras son un dato fundamental en la percepción de los usuarios sobre la figura de concesión y contribuye a justificar los niveles de inversión. Las deficiencias identificadas por el LANAMME dirigen la atención a la capacidad fiscalizadora del CNC.

Por su parte, la Contraloría General de la República ha emitido una serie de pronunciamientos con respecto a la gestión del CNC y sus capacidades institucionales. Estos informes son de carácter vinculante y pueden señalar responsabilidades sobre la institución y sobre funcionarios. Uno de los pronunciamientos más importantes y relevantes a esta investigación es el emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República (DFOE-OP-1-2009) en el cual se realiza un análisis detallado de la capacidad administrativa, técnica y tecnológica del Consejo Nacional de Concesiones.

Esta evaluación coincidió con los diez años de creado el CNC por lo que sus resultados generaban gran expectativa y tuvieron gran difusión. Sin embargo, varios de los hallazgos fueron alarmantes. Entre otras cosas, la investigación determinó que “las normas, procedimientos y procesos institucionales están desactualizados, y por ende, no se ajustan a las necesidades vigentes de la organización. Además, se carece de un marco normativo específico que oriente la gestión de promoción y divulgación de las actividades del Consejo y de la figura de la concesión. (...) la evaluación del logro de metas para el año 2007 derivó en bajos o nulos cumplimientos. (...) No se ha formalizado la naturaleza ni periodicidad de informes de gestión al jerarca, que contengan datos sobre la actividad desplegada para dar cumplimiento a los objetivos institucionales y evaluar el desempeño. No se cuenta con un Marco estratégico de Tecnologías

de Información (TI), ni tampoco se dispone de un Plan Estratégico de TI. Por otra parte, la estructura orgánica actual no se ajusta a los requerimientos institucionales y los procesos asociados carecen de formalización, además, el recurso humano es insuficiente.” (Contraloría General de la República, 2009: 19)

Sin embargo, los pronunciamientos de la Asamblea Legislativa han sido los de mayor repercusión sobre la manera en la que la Administración y los ciudadanos ven y entienden el CNC. Tras una serie de denuncias por supuestas irregularidades en la apertura de la carretera San José-San Ramón, el Plenario Legislativo acordó el 25 de agosto del 2010 que se crea una Comisión Especial para investigar y analizar todos los procesos de concesión que había otorgado el Estado costarricense bajo la Ley 7762.

La investigación realizada por la Comisión Especial fue seguida muy de cerca por todos los medio de comunicación nacionales logrando un gran difusión de los principales hallazgos. Se emitieron informes de mayoría sobre la concesión de la carretera San José – Caldera, así como de la Terminal de pasajeros del Aeropuerto Daniel Oduber. Ambos informes coinciden en que los proyectos de concesión suponen un grado de complejidad muy superior a lo que el CNC puede manejar en su condición actual por lo que proponen una serie de cambios en su estructura. No obstante, los aspectos que más afectaron la credibilidad y legitimidad del CNC son los expuestos en el informe de la concesión San José – Caldera.

Según la Comisión Especial, ésta concesión tuvo problemas de sobrepuestos producto de las demoras del Estado en completar la sección de condiciones precedentes. El sobrepuesto de la obra fue calculado por los diputados en \$181 millones de dólares, lo que significaba casi el doble de lo previsto. Otro de los aspectos negativos destacados por la Comisión fue la relación condescendiente del CNC con el concesionario, supuestamente por razones políticas. La investigación logró comprobar que el CNC hizo caso omiso a los informes de la empresa supervisora de la construcción y cuando los incumplimientos superaban los 200 para la sección 2 de la carretera, optaron por separar a la empresa Euroestudios-IMNSA y contratar a la empresa Cacisa-Cano. En el intercambio de empresas generó un vacío de supervisión de la construcción de la obra por varios meses, los cuales lamentablemente eran claves pues coincidían con la época de lluvias. La investigación también comprobó que el CNC se negó a cobrar multas al concesionario por incumplimientos al contrato por mandato del Poder Ejecutivo, dañando así el interés público pues en la obra. Finalmente, ante las claras deficiencias en la calidad de lo obra,

las cuales se manifestaron a menos de un mes de inaugurada, el Estado, representado por el CNC no hizo pagar al concesionario las multas correspondientes, por el contrario, participó de manera activa de las reparaciones, prestando puentes provisionales y generando gastos considerables para la Administración pública. (Asamblea Legislativa, 2010:91-101)

4. Descalificación de la figura de concesión por parte del Poder Ejecutivo (2010-2014)

El proceso de concesión del proyecto de ampliación de vía entre San José y San Ramón, pero especialmente su desenlace, han afectado de manera determinante la imagen de la concesión de obra pública y la legitimidad del Consejo Nacional de Concesiones como su principal ente rector.

En 1994, luego de la firma de la Ley 7404, se inicia el primer proceso licitatorio el cual sería la ampliación de la carretera San José-San Ramón. Este proceso tuvo múltiples contratiempos, apelaciones y rechazos de la Contraloría General de la República. Finalmente se adjudica a la empresa Marinos, la cual da inicio a las obras pero no puede seguir adelante con ellas por carencia de financiamiento. El Estado costarricense se ve obligado a rescindir el contrato de Marinos, con lo que la política de concesión recibe un primer golpe a su credibilidad pública. (Mata, 2011:158)

Posteriormente, en el año 1998 tras la creación del CNC, el proyecto San José – San Ramón ingresa nuevamente en la agenda. Este proyecto fue señalado como uno de los objetivos prioritarios del CNC. De esta manera, en cartel del proyecto fue publicado por el CNC el 5 de febrero del 2002, al cual se presentó en el año 2004, un único oferente. El 7 de junio del 2004 el proyecto fue adjudicado al Consorcio Vial San José – San Ramón. Sin embargo, nuevamente el CNC y la adjudicataria tuvieron problemas para cumplir con las condiciones precedentes señaladas en el contrato por lo que la Junta Directiva del CNC firma varios acuerdos de suspensión de plazo, hasta que el 03 de octubre del 2006 se da una prórroga indefinida al proyecto. Nuevamente, el proceso de toma de posesión de vía (expropiaciones) fue uno de los principales problemas. En el año 2012, el CNC logra garantizar el derecho de vía con 206 expropiaciones de las 234 que se necesitaban en total. No obstante, el atraso de casi 8 años desde la adjudicación hizo que la Administración optara por una rescisión por mutuo acuerdo con el concesionario e iniciar una nueva licitación para concesionar el corredor vial. La Administración realiza los cálculos para reequilibrar el nuevo contrato, el cual es finalmente adjudicado a la nueva concesionaria, la empresa brasileña OAS *Central America Investing Limited*. El nuevo

precio de la obra sería de US\$523,7 millones de dólares, más del doble de lo previsto en el año 2004.

El 11 de marzo, la Contraloría General de la República autoriza la cesión del antiguo contrato y su reemplazo con el nuevo firmado con OAS. Esto desata el enojo de las comunidades del occidente del Valle Central las cuales inician una serie de manifestaciones públicas. Ante el descontento del pueblo, y con el fin de garantizar la paz social, el 22 de abril de 2013, la Sra. Presidente de la República, doña Laura Chinchilla Miranda anuncia de manera sorpresiva y a través de una cadena nacional de radio y televisión, su decisión de rescindir el contrato suscrito entre la Administración y la empresa OAS. (CNC, 2014: 130-147)

Las consecuencias de esta decisión han sido enormes para el Estado costarricense. Por una parte, la empresa exigió el pago de SU\$46 millones de dólares para alcanzar una rescisión del contrato por mutuo acuerdo. Este monto fue pagado por el Estado costarricense el 15 de marzo del 2014. Pero existen otras consecuencias menos tangibles pero quizá más nocivas, por una parte la seguridad jurídica de país queda entre dicho ante futuros inversores lo que según expertos incrementa el piso para futuras negociaciones. Finalmente, la figura de concesión queda desvirtuada frente a la ciudadanía siendo que la descalificación de la misma proviene de la más alta autoridad en el país. La idea que se proyecta es que no existe una decisión de país clara sobre la idoneidad de esta figura jurídica para solventar los problemas de infraestructura del país. Varios expertos y analistas políticos coinciden en que será muy difícil para el CNC sobrellevar este nuevo obstáculo, mientras que los más optimistas piensan que es una oportunidad para realizar una reforma profunda a la legislación sobre el tema y una transformación total al CNC.

D. Hallazgos preliminares

El estudio detallado de las autorizaciones formales e informales que regulan la gestión del CNC nos permite elaborar algunos hallazgos preliminares en función de los objetivos de investigación. En primer lugar, existen varios hallazgos que tienen que ver con la manera en la que se gestó y aprobó la legislación que regula la figura de la concesión de obra pública. Según los datos recabados, ante la urgencia de conseguir fondos para financiar los proyectos de infraestructura y siendo consecuentes con los principios de la Reforma del Sector transporte, el primer impulsó del legislador costarricense fue el de buscar en otros países experiencias similares que dieran luz sobre el tipo de legislación necesaria. Aunque los estudios de derecho comparado son comunes, en el caso específico de la ley de concesión de obra pública, el gobierno de Costa Rica terminó asumiendo, casi íntegramente, el modelo de legislación de Chile sin considerar que la institucionalidad presente en ambos países es muy distinta.

El segundo hallazgo tiene que ver con el momento en el que se aprueba la ley, el nivel de discusión y los argumentos utilizados. Siguiendo la propuesta de (Meny y Thoenig: 1992) sobre la necesidad de incluir en el análisis de políticas públicas elementos que permitan conocer cuál fue el “espíritu” del legislador en el momento en el que plantea una política y aprueba una ley; vale la pena marcar que esta ley se aprobó principalmente bajo el argumento de la falta de financiamiento público y no se consideraron otros aspectos importantes que tenían que ver, precisamente, con el rol que debía cumplir el Estado, en términos de institucionalidad y capacidad, para garantizar el buen funcionamiento de la política planteada. Se puede decir, que la ley de concesión de obra pública (en sus varias versiones) se aprobó como un “descargo” para el Estado y con un tinte de solución rápida. Esta expectativa implícita en el proceso de aprobación de la ley terminó afectando negativamente la legitimidad del CNC al no lograr cumplir con sus objetivos en los tiempos deseados.

El tercer hallazgo está íntimamente ligado al primero y segundo y tiene que ver con un patente desfase entre los objetivos de la norma y la institucionalidad disponible para alcanzarlos. En el capítulo anterior se discutió sobre algunas medidas tomadas como parte del proceso de Reforma del Sector Transporte que afectó la implementación de la política de concesión. En este caso, hacemos referencia específica a la distancia que existe entre lo aprobado por la ley y lo que la institucionalidad disponible podía cumplir. En este sentido, retomamos los comentarios de la Licda. Alexandra Cerdas, Jefa del Departamento Legal del CNC, cuándo señala que el Estado falló en adaptar la legislación a la institucionalidad existente, o en todo caso, tampoco hizo

esfuerzos por fortalecer las instituciones para que pudieran alcanzar los objetivos que recibían por mandato legislativo. En este sentido, es notable que la primera ley se aprueba en 1993, pero no es hasta 1998, luego de varias reformas, que se crea una institución (el CNC) para operacionalizar la política pública. En otras palabras, a partir de la legislación se le asignó al Estado funciones para lo que no estaba preparado lo que resultó en pérdida de tiempo que terminó agravando el problema. En este mismo sentido, uno de los principales problemas detectados en la legislación, es la falta de claridad sobre quién recae el rol regulador del Estado en los procesos de concesión. Según establece la ley, la “Administración Concedente” es la contraparte estatal en cada proyecto de concesión. Sin embargo, no queda claro a nivel práctico quién tiene el peso regulador. Tradicionalmente, la interpretación que se hizo de la ley decía que la cabeza de la “Administración Concedente” era el CNC, el cual cumplía sus funciones reguladoras a través de la contratación de una empresa supervisora financiada con fondos del concesionario. Sin embargo, a partir de esta interpretación había una presunción de que el CNC se encargaría de realizar los carteles de licitación en base a criterios técnicos que no tenían (piénsese en el diseño de una carretera o un aeropuerto), además de otorgar la licitación, supervisar la construcción de las obras y regular la explotación por el tiempo total de la concesión, que suelen llegar hasta los 25 años. Todo con una dotación de 25 a 30 empleados, todos con capacidades técnicas muy por debajo de lo que estas tareas suponen.

El cuarto hallazgo, cuando el Estado finalmente se percató de la necesidad de construir instituciones que se encarguen de gestionar la política pública de concesiones (5 años después de la aprobación de la primera ley) lo hace con un criterio político y no técnico bajo una pretensión de control. Es decir, la estructura jerárquica del CNC, la cual es la encargada de todas las decisiones, está compuesta por funcionarios de elección popular nombrados por el Poder Ejecutivo y que asumen sus tareas como recargas de funciones, pues todos están encargados de otras carteras. El principal problema que plantea este modelo es que la visión política está casi siempre ligada a los ciclos electorales, que en Costa Rica son de cuatro años, y pierde fácilmente la perspectiva de largo plazo. Sin embargo, los proyectos de infraestructura de transporte, por su naturaleza, deben ser pensados a largo plazo. Así, las decisiones tomadas por los funcionarios de turno bajo un cálculo político inmediato terminan afectando etapas posteriores de los proyectos. El resultado son atrasos y falta de obras concretas que avalen la figura de concesión y la gestión del CNC ante la población y los otros actores estatales y privados.

Finalmente, el análisis completo del capítulo permite plantear una discusión sobre si la aprobación de la figura de concesión de obra pública y la creación del CNC logró establecer una verdadera ruptura en la manera en la que el país venía resolviendo el tema de la dotación de infraestructura. En el modelo anterior, el MOPT era el encargado de dotar al país de infraestructura de transporte. Sin embargo, cuando se planteó la posibilidad de asumir las APP como nueva opción los políticos y tecnócratas del momento, no encontraron un lugar preciso para ubicar la nueva institución y terminaron colocándola una vez bajo el MOPT. De esta manera, la figura de APP quedó reducida a la figura de concesión de obra pública y además con un fuerte sesgo hacia la infraestructura vial. Mientras que en el capítulo II se muestra claramente que las APP suponen mucho más que una concesión.

CAPITULO V

Organización y los medios de acción del Consejo Nacional de Concesiones

Introducción

Todas las agencias estatales requieren, además de las autorizaciones legales que regulan su accionar, de una dotación, al menos mínima, de medios de acción que le permitan gestionar sus objetivos y lograr sus metas. La mayoría de autores que han tratado el tema de la capacidad del Estado, apuntan a la estrecha relación que existe entre los recursos disponibles y capacidad. Esta relación es igualmente aplicable a unidades grandes de análisis como los Estados o a entidades más pequeñas como una agencia estatal.

El presente capítulo ofrece datos específicos sobre la dotación de medios de acción del CNC e intenta reconstruir la relación (recurso-capacidad) a partir de la propuesta teórica planteada por Bertranou (2012) y desarrollada en el Capítulo II. Esta propuesta establece al menos dos grupos de variables a considerar, los recursos o medios de acción tangibles y los no tangibles. En el primer caso, el capítulo incluye información sobre medios de financiamiento del CNC y niveles de ejecución, cantidad de recurso humano, organigrama y líneas de mando, infraestructura y equipamiento. En el caso de los recursos menos tangibles, se consideran las habilidades del personal, la cultura organizacional y el desarrollo de “know-how” de la institución a través de la estandarización de procesos y procedimientos.

La segunda parte del capítulo intenta dar cuenta de las dificultades que ha tenido el CNC para obtener una relación positiva entre los medios de acción disponibles y las funciones que se le han asignado por ley. El análisis ofrece una perspectiva cronológica que permite dar cuenta de los avances y retrocesos en dicho proceso desde el inicio del CNC hasta la actualidad. El objetivo central de este apartado es poder identificar los factores que han afectado la dotación de medios de acción del CNC, así como algunas de las consecuencias en su capacidad para gestionar la política de concesiones de obra pública.

A. Dotación de capacidad a partir de los medios de acción

1. Estructura básica / organigrama

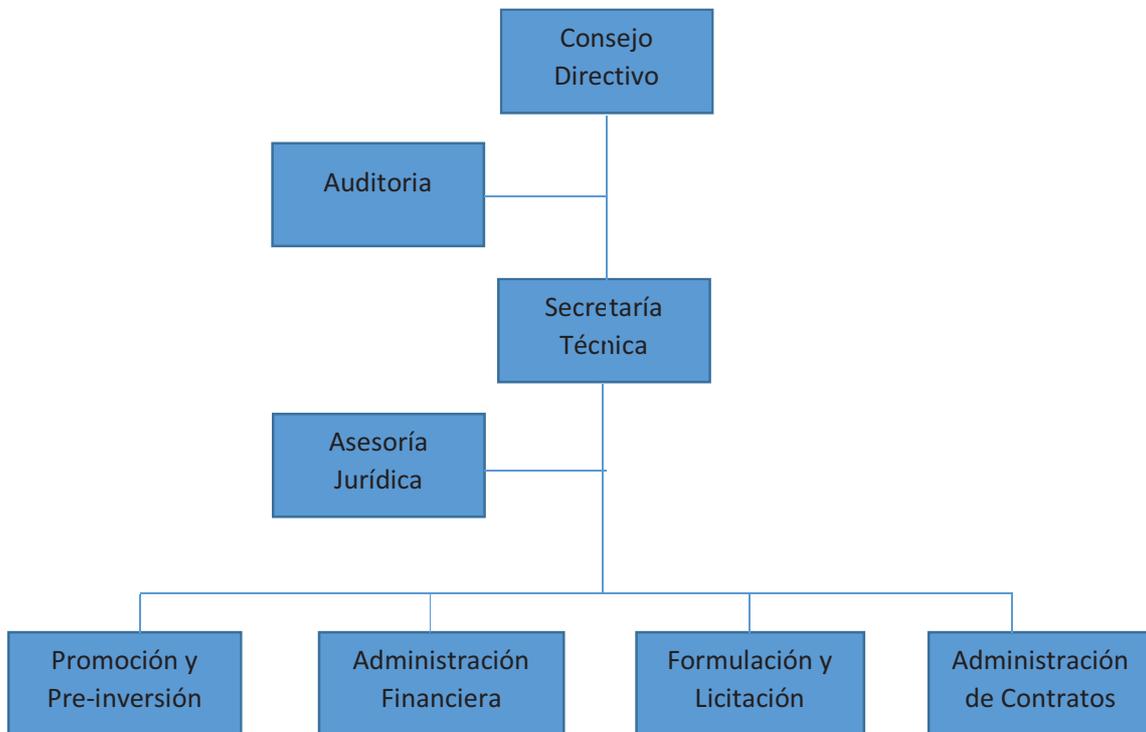
El Consejo Nacional de Concesiones es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). El CNC cuenta con personería jurídica instrumental que le permite adjudicar y suscribir contratos a nombre del Estado y por lo tanto, es partícipe de la Administración Central del Estado costarricense.

Su estructura organizacional es desarrollada en su marco jurídico, específicamente a través de la Ley 7762 que establece que el Consejo contará al menos con, un Consejo Directivo, una Secretaría Técnica y una Auditoría Interna. La integración y atribuciones de estas unidades se detallan en el Reglamento a la Ley 7762.

La estructura administrativa del CNC fue aprobada mediante Acuerdo Administrativo de la Junta Directiva, acuerdo No.7, de la Sesión Extraordinaria No. 06-04, de 2 de junio del 2004. Esta estructura fue aprobada por el Ministerio de Planificación y Política Económica, mediante Oficio No. DM-524-05 del 30 de marzo del 2005. Además de las unidades mencionadas, el CNC cuenta con una Asesoría Jurídica, una unidad de Promoción y Preinversión, unidad de Formulación y Licitación de Proyectos, Administración de Contratos y Unidad Administrativa Financiera según de acuerdo a lo dispuesto en el siguiente organigrama.

Figura 1.

Organigrama del Consejo Nacional de Concesiones



a. Descripción del organigrama

Consejo Directivo: Su objetivo general es garantizar el desempeño del Consejo Nacional de Concesiones en apego a su Misión y Visión.

Auditoría interna: Es la encargada de velar por el correcto uso de los recursos disponibles de la dependencia, de manera tal que sea lo más eficiente y eficaz posible, además se encargará de mantener una evaluación periódica del sistema de control interno existente, contemplando no sólo aspectos de carácter financiero, sino también contable y administrativo a fin de detectar cualquier anomalía en la correcta aplicación institucional.

Secretaría técnica: Responsable por la gestión administrativa y técnica del CNC. Entre sus principales responsabilidades están, garantizar el funcionamiento del CNC acorde con todas las disposiciones legales vigentes, someter a aprobación del Consejo Directivo el anteproyecto de presupuesto para su remisión a la Contraloría General de la República, operacionalizar el Plan

Estratégico del CNC, dirigir las operaciones generales del CNC, velar por la productividad del CNC y desarrollar su talento humano.

Asesoría legal: La asesoría legal debe garantizar oportunamente y con calidad, los servicios de asesoría legal institucional al Consejo Directivo y a la Secretaría Técnica. Sus funciones son múltiples y variadas, algunas de las más importantes son: analizar legalmente la documentación presentada a la Secretaría Técnica, representar legalmente al CNC en los procesos judiciales en los que sea parte e intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus intereses, así como formular denuncias, plantear y resolver querellas. Además, rescindir los contratos a solicitud de Secretario Técnico y emitir la resolución correspondiente. Ejecutar garantías de participación o de cumplimiento, según sea el caso. Analizar y contestar los recursos de amparo y las acciones de inconstitucionalidad interpuestas ante la Sala IV. Revisar los términos legales de los carteles administrativos y dar aprobación interna y gestionar el refrendo contralor a los procesos de contratación administrativa.

Promoción y Pre-inversión: Trabaja bajo la Secretaría Técnica. Es el encargado de dictar las directrices y lineamientos a seguir en cuanto al cumplimiento de las condiciones precedentes. Le corresponde definir los aspectos ambientales, legales, arqueológicos, económicos, financieros, técnicos y administrativos de los proyectos de concesión. En última instancia, determina la factibilidad técnica, económica y financiera de los proyectos. De estos estudios se determina cuál debe ser el canon que deben pagar las empresas que sean adjudicadas.

Administración financiera: Trabaja bajo la Secretaría Técnica. Debe garantizar el apoyo en recursos financieros y generales, a la gestión integral de proyectos. Entre sus principales funciones están, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las labores administrativas, financieras y contables, necesarias para la buena marcha de los programas del CNC. Emitir normas y procedimientos administrativos, financieros y contables. Administrar los sistemas de control contable, financiero y presupuestario del CNC. Consolidar el presupuesto a la luz del Plan Operativo Institucional. Controlar la ejecución presupuestaria. Planificar los requerimientos de efectivo y conciliar las transacciones con la Tesorería Nacional, así como, consolidar las necesidades en la adquisición de bienes y servicios del CNC.

Formulación y licitación: Trabaja bajo la supervisión de la Secretaría Técnica. Esta dependencia se encarga de coordinar, controlar y evaluar en sus diversas fases, los procesos licitatorios, además de tramitar los documentos correspondientes a las adjudicaciones hechas. Contribuye de

manera significativa a la redacción de las cláusulas de los contratos de concesión que se vayan a celebrar. Además debe coordinar el proceso final de adjudicación con las partes involucradas, sean estos, adjudicatarios, funcionarios autorizados, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, Asesoría Jurídica y demás agentes involucrados, para garantizar la buena marcha del proceso.

Administración de contratos: Garantizar que los proyectos de obras y servicios públicos en concesión, se ejecuten y exploten de conformidad con los procesos establecidos en el contrato, incluyendo las condiciones precedentes, la adquisición de bienes inmuebles, supervisión de la obra en construcción y su puesta en servicio (explotación).

2. Personal

El Consejo Nacional de Concesiones cuenta con 37 plazas de trabajo aprobadas por la Autoridad Presupuestaria, incluyendo la de Secretario Técnico. Del total, 23 funcionarios están nombrados en propiedad, mientras que 14 trabajan de forma interina. (CNC: Oficio No. DST-OF-0717-2014. Pág. 23)

Dichos puestos están distribuidos de la siguiente manera: (Ver cuadro página siguiente)

Cuadro 3
Distribución de puestos
Consejo Nacional de Concesiones. Julio 2014

Departamento	Personal	Total
Auditoría Interna	1 Auditor Interno 1 Profesional Jefe Serv. Civil 2 1 Profesional de Serv. Civil 2 1 Sectario de Serv. Civil 1	4 puestos
Secretaría Técnica	1 Secretario técnico 1 Profesional Jefe Serv. Civil 3 2 Profesional Serv. Civil 2 1 Profesional Serv. Civil 1 A 1 Secretario Serv. Civil 2 1 Secretario Serv. Civil 1	7 puestos
Asesoría Jurídica	1 Profesional Jefe Serv. Civil 3 2 Profesional Jefe Serv. Civil 1 3 Profesional de Serv. Civil 2	6 puestos
Dirección de promoción y pre inversión	1 Profesional Jefe Serv. Civil 3 1 Profesional Jefe Servi. Civil 1	2 puestos
Dirección de formulación y Licitación de proyectos	1 Gerente Serv. Civil 1 1 Profesional Jefe Serv. Civil 1 Profesional Jefe Serv. Civil 1	3 puestos
Dirección Administración de Contratos	1 Gerente Serv. Civil 1 2 Profesional Jefe Serv. Civil 3 2 Profesional Jefe Serv. Civil 1	5 puestos
Dirección Administrativa Financiera	1 Profesional Jefe Serv. Civil 3 3 Profesional Jefe Serv. Civil 1 2 Profesional Serv. Civil 2 1 Profesional Informática 1 A 1 Técnico Serv. Civil 1 1 Secretario Serv. Civil 1 1 Conductor Serv. Civil 1	10 puestos
	TOTAL	37 Puestos

Fuente: Elaboración propia con datos del CNC

3. Medios de financiamiento

a. Fuentes de financiamiento

La Ley 7762 y su posterior reforma (Ley 8643) establecen la creación del Fondo Nacional de Concesiones como principal mecanismo de financiamiento del CNC. En su artículo 13 se lee lo siguiente: “Créase el Fondo Nacional de Concesiones, como instrumento para el financiamiento de los programas del Consejo Nacional de Concesiones. Los recursos de este Fondo únicamente podrán utilizarse para cumplir los objetivos de la presente Ley. Dicho Fondo estará sujeto a las directrices del Ministerio de Hacienda; con cargo a él podrán pagarse los estudios de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos por concesionar, así como la adquisición o expropiación de bienes inmuebles o derechos necesarios para la construcción y operación de los proyectos; la contratación de servicios profesionales especializados, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4) del Artículo 7 de esta Ley.” (Ley 7762, Artículo 13)

De la misma forma, el artículo 14, Inciso 1, establece seis fuentes de financiamiento autorizadas para el Fondo Nacional de Concesiones:

- a) La suma que el concesionario debe pagar por la inspección y el control que ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones. La forma de fijar el monto se basará en criterios de servicio al costo, según los parámetros que para tal efecto establezca la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- b) Las donaciones nacionales e internacionales
- c) Las partidas presupuestarias contenidas en el Presupuesto Nacional
- d) Las multas y garantías cobradas o ejecutadas a los concesionarios.
- e) El reembolso de los estudios realizados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones, los que podrán ser exigidos al adjudicatario de la concesión, según se disponga en el cartel.
- f) Los recursos que el Consejo Nacional de Concesiones reciba, en condición de fideicomiso.

b. Nivel de financiamiento

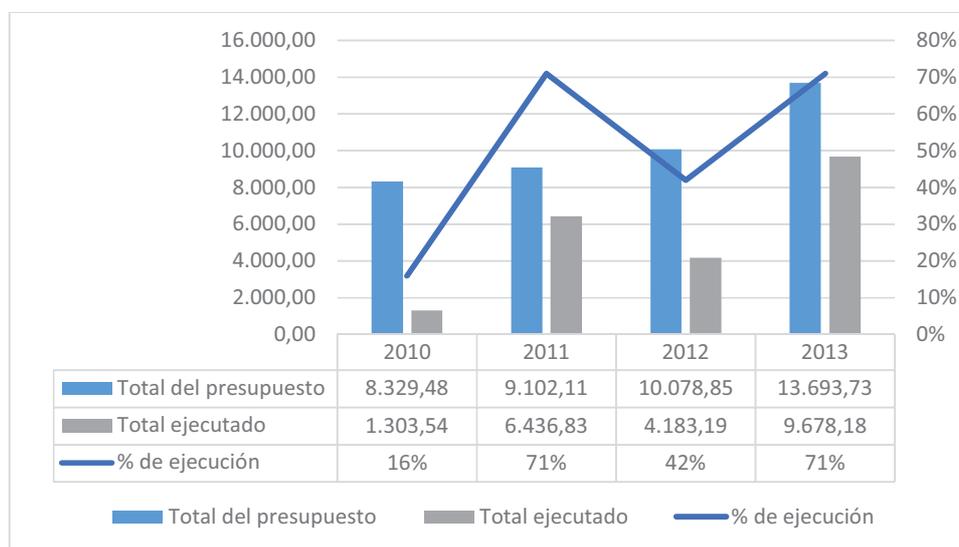
Para el año 2013, la Ley de Presupuesto Nacional estableció para el Consejo Nacional de Concesiones, una reserva para transferencia de ¢7.399.000.000,00 (siete mil trescientos noventa y nueve millones de colones 00/100) con el cual la institución debía atender sus gastos operativos

y administrativos. Este monto fue incrementado mediante dos Presupuestos Extraordinarios, el No. 01-2013, a través del cual se realizaron los ajustes correspondientes al superávit del 2012, y el No. 02-2013 a través del cual se incluyó el canon del 1% sobre los ingresos de la empresa concesionaria del Proyecto San José – Caldera y la participación sobre los ingresos por cable de fibra óptica, para un presupuesto total de **¢13.693.730.000,00** (Trece mil millones seiscientos noventa y tres mil setecientos treinta colones 00/100)³⁸. (Ley 9103)

c. Nivel de ejecución

Los niveles de ejecución del CNC han tenido una amplia variación a través de los años, esta variación se debe a las diferentes etapas en las que se encuentre cada proyecto. Sin embargo, los mayores niveles de ejecución también sugieren una mejora en la capacidad de gestión del CNC. Por ejemplo, mientras que en el año 2010 el CNC logró ejecutar solo 16% de su presupuesto total, para el año 2013 se logró una ejecución del 71%. El Gráfico 1 muestra el detalle del nivel de ejecución del Presupuesto del CNC para los años, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Gráfico 1.
Niveles de ejecución presupuestaria del CNC
2010, 2011, 2012, 2013 en millones de colones



Fuente: Elaboración propia con datos del CNC.

³⁸ Esto equivale a US\$26,850,450.98 (veinte seis millones ochocientos cincuenta mil cuatrocientos cincuenta 98/100 dólares) al tipo de cambio del 01 de septiembre del 2013 según el Banco Central de Costa Rica US1= 510,03 colones.

<http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/cuadros/fmvercatcuadro.aspx?CodCuadro=400&Idioma=1&FecInicial=2013/09/01&FecFinal=2013/09/02&Filtro=0>

Según los datos disponibles más recientes, en el año 2013, el CNC tuvo una ejecución total del 70,68% de los fondos asignados. Según establece en el Oficio No. DST-0717-2014 del Consejo Nacional de Concesiones, la ejecución de dicho presupuesto estuvo distribuida de la siguiente manera, la partida de Bienes Duraderos logró una ejecución del 48.72% correspondientes a la adquisición de terrenos para los proyectos Terminal de Contenedores de Moín (TCM), Corredor Vial San José – Caldera y Corredor Vial San José- San Ramón, así como el pago de supervisiones de los proyectos TCM y San José-Caldera. La partida de Transferencias Corrientes obtuvo una ejecución del 38.51% proveniente del pago parcial de acuerdo conciliatorio entre el Poder Ejecutivo y la empresa constructora OAS por la terminación de mutuo acuerdo del Contrato de Concesión Corredor Vial San José – San Ramón. Finalmente, la partida Remuneraciones logró un 8,76% correspondiente al pago de obligaciones laborales con los funcionarios del CNC. Vale la pena mencionar, que los datos totales de ejecución se ven afectados negativamente por la cuenta de Partidas Especiales, la cual incluye algunos recursos que no pueden utilizarse de manera inmediata pues su asignación requiere de trámites extensos para su ejecución, como lo son los montos destinados a las acciones legales que han establecido algunos concesionarios contra el CNC, dineros que resultaron del convenio de cooperación entre el CNC y RECOPE los cuales no han podido ser devueltos por un litigio judicial, así como los recursos girados para destinarse al pago del Impuesto Único a los combustibles el cual debe mantenerse por todo el tiempo que perdura la concesión según se establece en la Directriz Presidencial 40-H. (CNC, 2014: 171) Oficio No. DST-OF-0717-2014

4. Procesos organizacionales

En el apartado dos de éste capítulo analizaremos como uno de los problemas identificados en el CNC es la falta de procedimientos estandarizados y documentados para cada proceso. Sin embargo, siguiendo los aportes de (Mata, 2011: 187-190) más los datos aportados por funcionarios del CNC a través de las entrevistas, se presenta un esquema general del proceso completo de una concesión en Costa Rica según lo establecido en la legislación vigente.

a. El proceso de concesión

El Proceso de concesión es un contrato administrativo mediante el cual la autoridad pública delega a un privado el diseño, construcción, financiamiento y operación de una infraestructura pública a cambio de pagos de los usuarios o contrapartidas de la Administración.

El proceso consta de cuatro etapas:

i. Primera Etapa

A) Idea del Proyecto

Se origina en el Plan Nacional de Desarrollo y es promovido por el Poder Ejecutivo o el Sector descentralizado institucional y gobiernos locales. En esta primera etapa se analiza:

- Costos y beneficios sociales del proyecto.
- La calificación de interés público
- El ámbito territorial y se identifican:
 - Beneficios esperados
 - Externalidades
 - Posibles Costos
 - Otras alternativas existentes además de la Concesión de Obra Pública
 - Inicio de Estrategia de Comunicación

B) Realización de Estudios de Factibilidad Técnica, Ambiental, Económica y Financiera:

- Viabilidad jurídica.
- Estudio de la demanda.
- Definición y diseño preliminar de las características físicas y operativas del proyecto
- Estimación de los costos de inversión, operación y mantenimiento.
- Estudio preliminar de Impacto Ambiental.
- Evaluación económica y financiera.
- Estructuración del proyecto. La administración Concedente determina:
 - ¿Cuál es el objetivo principal del proyecto?
 - ¿Qué es lo que se requiere construir?
 - ¿Cuáles serán los estándares de servicio?

- ¿Cuáles son los beneficios esperados?
- Esquema de compensación.
- Contrapartidas del Estado.

C) El CNC, da inicio a la coordinación del proyecto

- Demostrada la factibilidad legal, técnica, ambiental, económica y financiera, se negocian y firman los convenios entre el CNC y la entidad concedente.
- Se inicia el proceso de divulgación del proyecto y evaluación del mercado potencial para la posterior invitación a oferentes.
- Se coordina con los entes reguladores: Contraloría General de la República, ARESEP, SUGEF-SUGEVAL, SETENA, Defensoría de los Habitantes y Reguladores Sectoriales.

D) Proceso de precalificación (esta etapa es optativa para la Administración)

Preparación prospecto de inversión.

- Cartel de precalificación.
 - Fija los requisitos de los oferentes
- Se realiza la promoción internacional.
- Se abre el período de recepción de ofertas.
- Análisis de Ofertas. Se nombra a la Comisión Evaluadora integrada por:
 - El gerente del proyecto
 - Consultores del CNC
 - Entidad Cliente.
 - Asesores Legales

Se anuncian las empresas que concursarán en la licitación.

ii. Segunda Etapa

A) Preparación del cartel de licitación

- Se consulta a los precalificados y entidades financieras.
- Se consulta con entidades reguladoras. (ARESEP, Contraloría General de la República).

B) Aprobación del cartel

- Se somete a conocimiento y aprobación de la Junta Directiva del CNC.

C) Publicación del Cartel

- Se da por iniciado el proceso licitatorio.

iii. Tercera Etapa

A) Recepción y análisis de ofertas

- Se reciben las ofertas el día, la hora y el lugar designado en el cartel.
- Se nombra la Comisión Evaluadora.
- La comisión recomienda a la Administración para que proceda a la adjudicación.

B) Adjudicación y Formalización

- La Administración Concedente anuncia al adjudicatario (deberá conformar la Sociedad Concesionaria).
- Se suscribe el contrato de concesión con la Sociedad Concesionaria.
- Se envía el contrato a la Contraloría General de la República para su refrendo.
- Se da la orden de inicio por parte de la Administración Concedente.

iv. Cuarta Etapa

A) Supervisión de la obra en construcción

- Se nombra un órgano fiscalizador de la construcción.
- Cumplidos los requerimientos contractuales, a satisfacción de la Administración se autoriza la Puesta en Operación.

- La administración concedente da orden de inicio para la explotación.

B) Inicio de la operación y explotación

- Se nombra el órgano fiscalizador de la operación, con representación del Consejo.
- Se implementa una campaña de comunicación para los usuarios.
- Se fiscaliza el mantenimiento de la obra y el cumplimiento de estándares de servicio durante todo el plazo de la concesión.

Además de estos pasos, un proyecto de concesión requiere de cuatro subprocesos más que son de vital importancia para el éxito del mismo:

- a. Subproceso de refrendo de contratos
- b. Subproceso de expropiaciones
- c. Subproceso de cierre financiero
- d. Subproceso de reubicación de servicios públicos

En el capítulo VI haremos un repaso general al subproceso de expropiaciones con el fin de ilustrar el grado de capacidad de acción interinstitucional del CNC.

5. Infraestructura y equipamiento

El CNC inició sus labores en una pequeña oficina en el segundo piso del edificio del MOPT con espacio muy reducido y pocas facilidades para realizar su gestión o recibir a empresarios interesados en invertir en el país, según recuerda la Licda. Alexandra Cerdas. (Entrevista 3)

Ante la necesidad de contar con instalaciones más adecuadas al tipo de negocio y servicio que brinda el CNC, durante la gestión de Doña Rocío Aguilar como Secretaría Técnica, el CNC se traslada al Edificio EQUUS ubicado en San Pedro de Montes de Oca, un barrio con mayor accesibilidad y seguridad. Más adelante, el CNC se traslada a su actual ubicación en Ofi plaza del Este, Edificio C, Planta Baja, donde alquila dos pisos completos. Esta ubicación es más conveniente para realizar negocios internacionales pues al ser un centro cerrado, las instalaciones cuentan con sistemas de seguridad y amplio parqueo. En este mismo complejo se encuentran las oficinas de varias agencias de Naciones Unidas así como varias Embajadas y oficinas centrales de importantes empresas transnacionales.

Las oficinas cuentan con todas las comodidades, incluyendo espacio para que al menos cada jefe de área cuente con su propia oficina, inmobiliario y equipos de cómputo necesarios. De la misma manera, las oficinas cuentan con salas de reuniones y una bóveda especial para guardar toda la documentación relacionada a los proyectos de concesión. Las oficinas del CNC están claramente por encima del estándar de la mayoría de oficinas públicas de la Administración Central de la República de Costa Rica.

Figura. 2
Oficinas del CNC



B. Factores que afectan la organización y los medios de acción

Cada institución estatal debe construir una estructura organizacional que le permita alcanzar de manera efectiva y eficiente los objetivos que recibe por mandato legal. El correcto funcionamiento de esta estructura organizacional determina el grado de capacidad de la institución en términos administrativos. En la sección A de este capítulo se exponen algunos elementos básicos sobre los medios de acción con los que cuenta el Consejo Nacional de Concesiones. Sin embargo, con el fin de tener una perspectiva más amplia, en el presente apartado se hace un breve análisis que permita conocer qué factores afectan la dotación de estos medios de acción del CNC y qué tipo de consecuencias tiene en el desempeño de la institución.

1. Poco personal

La dotación de suficiente capital humano es un elemento clave en la ejecución de una política pública. De ello depende en buena medida que la implementación sea efectiva, eficiente y oportuna. Sin embargo, éste ha sido un problema transversal a lo largo de toda la historia del

Consejo Nacional de Concesiones, sin que ninguno de los diferentes gobiernos de turno lo hayan logrado solucionar.

Una mirada cercana a este problema permite entender la falta de personal como un síntoma de algunas de las contradicciones políticas sobre las que está fundado el CNC. Es decir, en el caso del CNC, la falta de personal no solo remite a una falla de gestión administrativa, sino que va más allá y hace alusión a aspectos estructurales de la organización. Tal cual se muestra en el Capítulo III, la Reforma del Sector Transporte de la cual surge el CNC se fundamenta en la idea de Estado Subsidiario y en una dinámica de reducción del aparato Estatal. Mientras que en la realidad, sus propuestas prácticas como la creación del CNC, requerían necesariamente del fortalecimiento del Estado como actor central en la dinámica política y administrativa.

En este sentido, llama la atención que el documento de presentación del proyecto de Reforma del Sector Transporte presentado en mayo de 1993 por el gobierno del Dr. Calderón Fournier, ya hacía mención directa a esta contradicción. En el apartado sobre la creación de la Ley General de Concesión de Obra Pública, el MIDEPLAN señala, “Para poder realizar con éxito todos estos proyectos y otros que se determinen en un futuro, se tendrá que conformar una Dirección especializada en concesionamiento de obras dentro del Ministerio. Para este motivo, en estos días se presentará una solicitud formal ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, ya que se requiere crear una serie de plazas, para especializar personal promotor y evaluador de este tipo de proyectos, ya que producto de la movilidad laboral voluntaria, la institución no cuenta con suficiente recurso humano, dado que las cargas de trabajo no lo permiten.” (MIDEPLAN, 1993: 29)

A pesar de que el problema estaba identificado incluso antes de que el Consejo fuera creado, éste nunca se atendió de manera efectiva y en 1998 el Consejo Nacional de Concesiones nace carente de personal. Al respecto, doña Rocío Aguilar, Secretaria Técnica 2002-2005 señala, “Cuando ingresé al Consejo (2002) éste estaba conformado por 20 personas, de las cuales cuatro eran funcionarios del CNC, nueve funcionarios en carácter de préstamo, siete consultores (tres de ellos pagados con recursos del CNC y los otros con donaciones de otras entidades) Es decir, solo un 20% correspondía al personal de planta, y un 35% a consultores.” Además, señala la exsecretaria técnica, “De la totalidad de funcionarios, es decir, 13 solo dos estaban directamente vinculados a proyectos. El resto se ocupaba de actividades administrativas o de apoyo en el área jurídica.” (Aguilar, 2005:1)

Esta situación se mantuvo por casi diez años hasta que en el 2008 se abordó el tema a través de la reforma integral al marco jurídico por medio de la Ley 8643 la cual establece en su artículo 7 lo siguiente,

“**Artículo 7. Inciso 3.** El Consejo estará dotado del personal técnico y profesional necesario para su buen funcionamiento. Este personal será nombrado por su experiencia y conocimientos en las áreas propias y afines a la competencia de este órgano y la idoneidad para el cargo, de conformidad con el Estatuto de Servicio Civil, dentro de las categorías especiales que creará la Dirección General de Servicio Civil, tomando en consideración la naturaleza de las atribuciones de esta dependencia.

Sin embargo, la ley no se llegó a cumplir pues las diferentes administraciones frenaron la creación de nuevas plazas para la Administración Pública como manera de control al gasto público y estrategia para combatir la crisis económica de la que el país no ha logrado salir. Sobre este tema la Licenciada Alexandra Cerdas, jefa del Área de Asuntos legales del CNC se refiere a la más reciente administración “en el primer año de administración, inmediatamente, doña Laura Chinchilla emitió vía Directriz y Decreto Ejecutivo firmado con (el Ministerio de) Hacienda, dice, - se congelan las plazas no se nombra a nadie más, por el tema fiscal; y por casi año y medio estuvimos paralizados por el tema de no poder usar recurso humano e incluso derogaciones de algún tipo se tuvieron que minimizar por la crisis económica” Entrevista 3

Actualmente, el Consejo Nacional de Concesiones cuenta con 37 funcionarios, de los cuales 23 gozan de plaza y el resto se encuentran como interinos. La dotación sigue siendo insuficiente en función de las responsabilidades encomendadas al Consejo y es muy difícil que logren cubrirlas en los plazos necesarios para asegurar un servicio de calidad a los usuarios y a las empresas privadas que desean invertir en el país.

Con el objetivo de dar un parámetro, sobre el grado de complejidad y del volumen de personal que se requiere en una oficina de este tipo, la Oficina de Coordinación de Concesiones de Chile, estructura en la que se basó Costa Rica para crear el CNC, contaba para el año 2007 con 237 funcionarios, 640% más que el CNC al final del 2014.

2. Capacitación del personal

Además del escaso personal, varios análisis sobre la capacidad institucional del Consejo Nacional de Concesiones, incluyendo varios informes emitidos por la Contraloría General de la República, han señalado la insuficiencia de personal idóneo para trabajar en este tipo de proyectos como uno de los factores que afecta de manera negativa el desempeño de la institución. Por más de quince años, el CNC no ha logrado crear un equipo de trabajo estable y bien preparado para representar al país y defender el interés público antes los inversionistas.

En su Informe de Labores como Secretario Técnico, correspondiente al primer semestre del 2008, Guillermo Matamoros Carvajal señalaba “(...) a mi llegada encontré la siguiente situación: en el área sustantiva había 9 funcionarios de planta y 8 contratados, y en la adjetiva (administrativa) había un total de 18 plazas, incluyendo 4 de la auditoría interna, siendo así la adjetiva mayor que la sustantiva; el grupo de funcionarios estaba poco integrado, poco articulado y trabajaba de manera poco coherente; había funcionarios sin funciones asignadas; no se contaba con analistas financieros o economistas que liderasen los procesos de negociación; los ingenieros eran escasos; y predominaba un ambiente de desconfianza, resentimiento y poca claridad del rumbo de la institución.”

La contratación de personal con conocimientos y experiencia pertinente a los objetivos institucionales, así como la creación y transferencia de conocimientos, son elementos vitales en la operación exitosa de cualquier organización, estatal o privada. Sin embargo, es notable la dificultad que ha tenido el CNC para superar éste hito tan importante en su funcionamiento. Inevitablemente surge la pregunta lógica, ¿por qué el CNC no ha logrado resolver de manera definitiva el tema de las habilidades técnicas de su personal en un periodo tan amplio?

Sin bien es cierto, esta situación puede ser producto de muchas variables distintas, una mirada cercana permite identificar algunos factores claves.

El primer aspecto a considerar es que en el momento en el que fue creado el CNC en 1998 como un ente estatal, el proceso de contratación debía ser necesariamente a través del Régimen de Servicio Civil, ente encargado de gestionar los Recursos Humanos del Estado. Los mecanismos de contratación de la Dirección de Servicio Civil requieren, entre otras cosas, que las búsquedas de nuevos puestos se realicen en primera instancia dentro del aparato estatal, proceso que suele tardar varios meses. Sin embargo, en el caso particular del Consejo Nacional de Concesiones, al ser una figura completamente nueva en el ordenamiento jurídico del país, no había en la gestión

pública funcionarios con ninguna experiencia directa en el manejo de este tipo de contratos. Por lo tanto, el Servicio Civil selecciona automáticamente aquellos perfiles que se aproximen más a los requisitos deseados.

Al no lograr cubrir con funcionarios públicos los puestos necesarios para el adecuado funcionamiento del CNC, la ley 7762 establece un mecanismo alternativo en su artículo 85, Inciso 85.3 a través del cual el CNC puede recurrir al sector privado y contratar personal a través de consultorías profesionales. De esta manera, el Reglamento de la Ley 7762, vigente en ese momento, facultaba al Consejo Directivo a contratar de manera directa los servicios profesionales que considerará necesarios, “siguiendo los principios de la Ley de Contratación Administrativa pero nos sus procedimientos...” por lo que la mayoría de estas contrataciones se hizo de manera directa y sin concurso³⁹.

El Consejo Directivo determinó a través del Acuerdo Nro. 3 de la Sesión Ordinaria Nro. 01-01, autorizar al Secretario Técnico para “realizar, adjudicar y suscribir contrataciones menores a los seis millones de colones sin la participación del Consejo”. La Secretaría Técnica hizo un uso excesivo de este mecanismo de contratación al punto de que crear casi un equipo paralelo al personal de planta. Gustavo Briceño, actual Gerente de Capital Humano y Gestión recuerda, “había un equipo paralelo, podríamos decir que en un año podrían rotar unos 15 consultores, considerando que en aquel tiempo en el CNC éramos 12, había más que toda la planilla.” Entrevista 3.

Esta situación tuvo varias consecuencias negativas en la consolidación de un equipo de trabajo bien capacitado para cumplir sus funciones. Según lo establecido en los contratos de los consultores externos al CNC, su contraparte interna siempre era el Secretario Técnico, es decir, reportaban directamente al él o ella, lo que impedía una interacción profunda entre el personal de planta y los consultores, dejando de lado experiencia adquirida muy valiosa para el funcionario público.

Sobre el particular, la Contraloría señala “efectivamente el Secretario Técnico fue quien aprobó los informes requeridos al consultor, justificó las ampliaciones de los contratos y aprobó las facturas para el pago de los respectivos honorarios. (...) Se concluye que existe una concentración del control y supervisión en la ejecución de los contratos, en la figura del

³⁹ Sobre el uso y abuso de este mecanismo se va a pronunciar la Contraloría General de la República 9 años después. (Ver Informe No. DFOE-OP-12-2007, del 17 de diciembre del 2007)

Secretario Técnico, así como la ausencia por parte de ese funcionario de labores orientadas a la corrección de las deficiencias señaladas en este informe. Lo anterior en detrimento de la gestión de contratación realizada por el CNC.” (Contraloría General de la República, Informe No. DFOE-OP-12-2007: Pág. 20)

Por su parte, el personal de planta no se hacía cargo a pleno de sus funciones pues eran los consultores los que llevan la batuta en la mayoría de los procesos, lo que obstaculizó el avance en su curva de aprendizaje. Según señala Gustavo Briceño, los consultores tenían puestos claves en los proyectos y el personal de planta se encargaba de las funciones administrativas. De esta manera, los consultores eran los que se reunían con los inversionistas mientras que el personal de planta no solía asistir a dichas reuniones. “Entonces los consultores, asumían funciones lejos de la vista del personal interno y encima eran los que estaban en contacto directo con las concesionarias. Entonces el *know-how* siempre estuvo fuera, y las lecciones aprendidas quedaron fuera del cuerpo de funcionarios y nunca hubo un mecanismo para traspasar esa información.”
Entrevista 5

En el 2008 la Contraloría General de la República extiende un informe al respecto del uso de consultorías en el CNC y dispone, entre otras cosas lo siguiente, “(...) que los futuros procedimientos de contratación que promueva el CNC se ajusten a la normativa y principios de contratación administrativa que regula esa materia, así como a los procedimientos establecidos por la propia administración del Consejo. (...) Girar las instrucciones pertinentes al Secretario Técnico para que elabore una estrategia de contratación de personal técnico y profesional integral que incluya las labores de control y supervisión de los contratos, que sea coherente con los planes de gestión del CNC y que considere también la participación y desarrollo del personal de planta de la institución. (...) Valorar la revocatoria del acuerdo Nro. 3 de la Sesión 01-01.”

Actualmente, esta situación ha sido corregida, los 37 puestos aprobados para el CNC corresponden a empleados de planta y la contratación de consultorías se realiza para funciones específicas relacionadas con los estudios de condiciones precedentes de los proyectos. Sin embargo, el proceso de fortalecimiento de capacidades del personal de planta del CNC se vio innecesariamente retrasado por más de diez años debido a esta situación.

3. Alta rotación del personal

La alta rotación de personal ha sido otra característica del Consejo Nacional de Concesiones. La falta de un equipo consolidado y estable en el tiempo, especialmente cuando se trabaja con procesos tan largos y complejos como son las concesiones de obra pública, provoca una falta de memoria institucional y de experiencia acumulada que afecta de manera negativa el grado de capacidad de la institución para la consecución de sus funciones.

Para dar una idea de la dimensión de este problema en función del tipo de actividad que realiza el CNC, la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que estudió todos los casos de concesión en el país señalaba con respecto al proyecto San José – Caldera, “El contrato de concesión San José-Caldera desde el proceso de licitación hasta el actual proceso de puesta en servicio provisional ha pasado por cuatro administraciones, siete ministros de obra pública, seis secretarios técnicos, cinco gerentes de proyecto, tres concesionarios, y dos empresas supervisoras, lo que evidencia un proceso que requiere profundas reformas...” (Asamblea Legislativa, 2010: 25)

En esta misma línea, Gustavo Briceño da algunos datos sugerentes sobre la rotación de personal “En el área legal en un período de 6 años, yo cálculo que ha habido unos 30 abogados. Si consideramos que hoy somos 35 funcionarios de planta, hágase una idea, y esto solo en el área legal, que ha sido la de mayor rotación.” Otro dato que refleja la alta rotación de personal es que a la fecha, ningún miembro del personal tiene 10 años acumulados de trabajar en el CNC, a excepción de dos secretarías. Los tres funcionarios con puestos sustantivos con mayor antigüedad están por cumplir los diez años. Entrevista 5.

Claramente existe un problema con los mecanismos de incentivos para retener el personal en el CNC. El origen de esta deficiencia está, nuevamente, en los sistemas de contratación del personal. Tal cual se expuso en el apartado anterior, existen básicamente dos mecanismos de contratación en la administración pública costarricense, el Régimen de Servicio Civil o la contratación de consultorías, a través de los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa.

En el primer caso, uno de los principios elementales que asisten al Régimen del Servicio Civil es la igualdad entre los funcionarios públicos. Esto se traduce en un sistema de categorías profesionales y una escala de sueldos estándar para toda la Administración Pública siendo que la mayoría de puestos del CNC (más allá de los meramente administrativos) no son equiparables a

otros dentro del Estado. Entendido como un gestor de negocios del Estado, especializado en atraer inversión extranjera directa para proyectos de infraestructura vial, con volúmenes de inversión por encima de los 500 millones de dólares por proyecto, el CNC maneja un giro de negocio muy distinto al resto de las instituciones del Estado y con un valor de mercado salarial muy por encima de lo que el Servicio Civil supone.

Sobre el nivel salarial, don Edwin Rodríguez Secretario Técnico 2010-2014 se refería en su primer informe de labores al Consejo Directivo en julio del 2010, “Finalmente un comentario que refleja nuestra precaria realidad y es que una persona que asuma la Secretaría Técnica (puesto de mayor rango en el organigrama) e ingrese a laborar al sector público, su salario inicial no excederá la suma de 1,8 millones de colones (poco más de tres mil dólares), con esto dejo planteada la realidad administrativa del Consejo Nacional de Concesiones” Oficio N° DST-OF-703 de 12 de julio del año 2010

Para dar un dato que permite dimensionar el comentario de don Edwin, ese mismo año, durante la investigación realizada por la Asamblea Legislativa se determinó que un consultor externo dentro del CNC ganaba entre los cuatro y cinco mil dólares mensuales, aproximadamente un 35% más que el Secretario Técnico. Por su parte, el Régimen del Servicio Civil establece para un Gerente de Proyecto un salario inicial no superior a ¢1.078.350,00 (poco más de dos mil dólares), Mientras que para un Profesional de Servicio Civil 1 A y 1 B (Con Licenciatura universitaria) perciben mensualmente US\$850 y US\$1000 aproximadamente. (Ver Anexo. 2 - RESOLUCION DG-106-2013 Dirección General de Servicio Civil)

La segunda modalidad de contratación, la consultoría por contratación directa, si bien es cierto posee una ventaja comparativa en el área salarial al poder cotizar al valor del mercado y no bajo el régimen de Servicio Civil, no está exenta de complicaciones en el área de incentivos. Luego de las disposiciones de la Contraloría General de la República en el 2008 con respecto a este tipo de contrataciones, los periodos de los contratos deben ser cortos y no es posible realizar contrataciones de consultorías para funciones permanentes.

La combinación de estos dos elementos, a través de una excesiva contratación de consultores externos y una brecha tan amplia en el régimen salarial hizo que mucho del personal del CNC optara por buscar otras opciones laborales. Según, Gustavo Briceño, Director de Capital Humano, durante la época de los consultores, se creó en el CNC un ambiente laboral donde existían “dos tipos de empleados, los consultores y los otros. Además en el tema de

remuneración, los consultores ganaban entre 4 y 5 veces más que el personal de planta y el personal de planta muchas veces hacia más trabajo que los consultores.” Entrevista 3

Según explica la Licda. Alexandra Cerdas, en algunos casos también, las mismas empresas fueron las responsables de ofrecerle a los funcionarios del CNC, que lograban destacarse en su desempeño, ofertas laborales con brechas salariales tan amplias que eran imposibles de rechazar, especialmente porque en el Régimen de Servicio Civil no existen los incentivos por desempeño pues son incompatibles con el Sistema Único de Sueldos. “Aquí yo he tenido compañeros en puestos de mandos medios, no de jefatura como yo, que hemos capacitado, tenía una muchacha excelente en la parte de ingeniería, dos abogados que yo preparé, inclusive con viajes al exterior, entonces esta gente decía -me salió una propuesta para tal lugar, y qué le puedo decir yo, si no le puedo pagar más. Entonces se fue medio mundo. Hay una prohibición de irse para las concesionarias por tres años, pero se han ido para LANAMME, Contraloría y otras empresas privadas no concesionarias. Yo tenía 6 abogados a cargo ahora tengo 3 y no se han podido reemplazar.”

4. Falta de procedimientos

La alta rotación del personal en el CNC tuvo varias consecuencias negativas, entre ellas, la imposibilidad de crear manuales de procedimientos que permitieran estandarizar los pasos de cada proceso y así evitar la fuga de *know-how* que sucedía cada vez que un funcionario o consultor dejaba la institución.

En el año 2003, luego de algunas de las dificultades iniciales del CNC, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó una donación a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para el fortalecimiento de la capacidad institucional del CNC. Para la aprobación de los fondos se tomó en cuenta que era una institución nueva, moderna y sin ninguna experiencia en el país en APP pero cuyo potencial podía ser de gran impacto para el país.

Este primer FOMIN incluyó varios componentes de fortalecimiento institucional como la capacitación del personal en temas relacionados a la concesión de obra pública, el manejo de la imagen de los proyectos de concesión, el desarrollo de una estructura organizacional acorde a lo establecido por la ley y la estandarización de los procesos y procedimientos con miras a la certificación ISO 9001/2000, la cual estaba vigente a la fecha.

Los productos logrados en las áreas de estructura organizacional y creación del Manual de Puestos, fueron presentados y aprobados por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) en el año 2005. Sin embargo, en el año 2006, con el cambio de gobierno llegó un nuevo Consejo Directivo y un nuevo Secretario Técnico. El proceso que venía desarrollando doña Rocío Aguilar como Secretaria Técnica en conjunto con el BID queda paralizado por una directriz del Poder Ejecutivo. La nueva Administración Arias Sánchez giró la orden de enfocar todos los esfuerzos del CNC a la realización del corredor vial San José – Caldera, en tanto había sido una de sus principales promesas de campaña. (Entrevista 8)

Con esta decisión administrativa, el proceso de fortalecimiento institucional queda detenido por más de cuatro años, y no se logra la certificación ISO a pesar de que se habían hecho avances significativos en ese sentido. Es entonces cuando viene la época de las consultorías externas y empieza la rotación de personal. Todo el conocimiento adquirido y la participación de los funcionarios se pierden. (Entrevista 8) Según Gustavo Briceño, este “giro de timón” hace que el proceso de concepción de lo que era el giro de negocio de la institución se pierda casi por completo. A raíz de esta decisión política, el CNC se aboca a hacer algo que no le compete, la fiscalización y supervisión de una obra de infraestructura vial, cuando en realidad en Costa Rica existe un ente especializado en el tema que es el Consejo Nacional de Vialidad. Surge acá la confusión en cuanto a quién es la Administración Concedente y por lo tanto, quién es el dueño y responsable de cada proyecto. El CNC pasó de ser una institución encargada de diseñar técnica, jurídica y financieramente proyectos de concesión a ser una institución encargada de supervisar la construcción de una carretera.

En cuanto a los procesos y procedimientos, no es hasta el 30 de enero del 2009 cuando la Contraloría General de la República se manifiesta al respecto a través del INFORME No. DFOE-OP-1-2009 y concluye, “Las normas, procedimientos y procesos institucionales están desactualizados, ya que además de que datan de los años 2001 y 2004, no responden a las necesidades institucionales. Tal apreciación concuerda con lo señalado por el Secretario Técnico a. i. respecto de la ausencia de: un verdadero plan de trabajo, de planificación institucional y de manuales de procedimientos y de organización y funciones. Asimismo, es coincidente con los resultados del "Informe del Proceso de Auto-evaluación del Sistema de Control Interno 2008", efectuado a lo interno de la institución en el primer semestre del año 2008.”

En este mismo informe, la Contraloría emite una disposición que obliga al CNC a reanudar su trabajo en establecer dichos procedimientos.

“AL CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES

a) Gestionar la actualización y emisión formal de normas y procedimientos que respalden el proceso administrativo institucional, conforme a los requerimientos que se identifiquen, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las modificaciones introducidas a la Ley Nro. 7762-98, mediante la Ley Nro. 8643-08, vigente a partir del 17 de octubre de 2008. Esta disposición debe cumplirse en un plazo no mayor a seis (6) meses naturales, posteriores a la fecha en que este informe sea conocido por ese Consejo Directivo.”

A pesar de que el fallo de la Contraloría General de la República es claro en cuanto a los plazos, no es hasta octubre del año 2011 (33 meses después) que el estudio realizado por el CICAP ofrece al CNC orientación en cuanto a la gestión por procesos y avanza en la estandarización de los procedimientos. Este estudio está aún pendiente de aprobación por parte del MIDEPLAN.

5. Fuentes y mecanismos de financiamiento

Entre los factores que pueden afectar la dotación de capacidad de acción de una institución estatal está su nivel de independencia presupuestaria. El contar con los fondos suficientes de acuerdo al nivel de actividad que ejerce la institución, y de manera oportuna, son aspectos vitales para el adecuado funcionamiento de una institución pública. La mayoría de las dependencias estatales, reciben el grueso de sus fondos a través de transferencias provenientes de la Administración Central vía Presupuesto Nacional. Sin embargo, algunas otras instituciones aspiran a auto gestionarse sus propios fondos con el objetivo de tener mayor independencia en su uso. Esta capacidad se conoce como autarquía.

Considerando la naturaleza del CNC, la Ley 7762 y su posterior reforma (Ley 8643) pretendían otorgar al CNC un amplio nivel de independencia en la obtención y manejo de recursos económicos a través de la creación del Fondo Nacional de Concesiones. Así, el artículo 13 de dicha ley establece lo siguiente: “Créase el Fondo Nacional de Concesiones, como instrumento para el financiamiento de los programas del Consejo Nacional de Concesiones. Los recursos de este Fondo únicamente podrán utilizarse para cumplir los objetivos de la presente Ley. Dicho Fondo estará sujeto a las directrices del Ministerio de Hacienda; con cargo a él podrán pagarse

los estudios de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos por concesionar, así como la adquisición o expropiación de bienes inmuebles o derechos necesarios para la construcción y operación de los proyectos; la contratación de servicios profesionales especializados, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4) del Artículo 7 de esta Ley.” (Ley 7762, Artículo 13)

De la misma forma, el artículo 14, Inciso 1, establece seis fuentes de financiamiento autorizadas para el Fondo Nacional de Concesiones:

- a) La suma que el concesionario debe pagar por la inspección y el control que ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones. La forma de fijar el monto se basará en criterios de servicio al costo, según los parámetros que para tal efecto establezca la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- b) Las donaciones nacionales e internacionales
- c) Las partidas presupuestarias contenidas en el Presupuesto Nacional
- d) Las multas y garantías cobradas o ejecutadas a los concesionarios.
- e) El reembolso de los estudios realizados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones, los que podrán ser exigidos al adjudicatario de la concesión, según se disponga en el cartel.
- f) Los recursos que el Consejo Nacional de Concesiones reciba, en condición de fideicomiso.

La discusión legislativa alrededor de la creación del Fondo Nacional de Concesiones se centró en la idea de permitir al CNC reembolsar los costos por los servicios que brinda a las empresas concesionarias. Estos servicios corresponden a los estudios de viabilidad técnica, legal y financiera de cada proyecto de concesión. Esta condición previa y necesaria implica gastos cuantiosos que la institución podría incluir en las bases cartelarias con el objetivo de que sean reembolsadas por el concesionario vía adjudicación. De esta manera, el CNC podría capitalizar dichos fondos y utilizarlos en fortalecimiento institucional, contratar y capacitar personal especializado, cubrir costos de expropiaciones, etc.

Sin embargo, a pesar del buen espíritu del legislador a la hora de aprobar estos mecanismos, en la realidad la mayoría de ellos presentan problemas o no operan del todo. Esta situación ha impedido que el CNC obtenga los recursos necesarios para que actúe de manera independiente y sobre todo para que logre el fortalecimiento institucional que necesita. A continuación se

exponen algunos de los factores que han impedido el funcionamiento correcto de los mecanismos establecidos por ley para financiar el CNC.

a. Principio de Caja Única del Estado

Tres años después de la creación del Fondo Nacional de Concesiones, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Esta ley establece, entre otras cosas, que todos los ingresos percibidos por la Administración Central serán administrados por el principio de Caja Única del Estado. De acuerdo a la Licenciada Alexandra Cerdas, jefa de Área de Asuntos Legales del CNC, esta ley representa una derogación tácita del Fondo Nacional de Concesiones en tanto, en el caso de que la institución logre percibir fondos por alguno de los mecanismos antes expuestos, se vería obligado a realizar la transferencia correspondiente al Ministerio de Hacienda.

Es importante señalar que la Ley 8131 prevé formas alternativas a través de las cuales las diferentes instituciones pueden tener acceso a los fondos que generan o capturan a partir de su gestión. Según explica la Licda. Cerdas, “se pueden crear Destinos Específicos, una parte se puede invertir si uno prueba de que va para el proyecto”. Sin embargo, el procedimiento implica que el dinero se debe entregar y luego solicitar, por lo que queda atado a los tiempos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda lo que en última instancia, reduce considerablemente, la noción de autonomía en el uso de los fondos. (Entrevista 3)

Además del problema técnico que representa la incompatibilidad legal del Fondo con el principio de Caja Única del Estado, el CNC no ha logrado cobrar los montos correspondientes a los servicios de estudios de prefactibilidad por una decisión política de sus jerarcas. Según la jefa del Área de Servicios Legales, “Los estudios no se cobran, hay una filosofía aquí, una práctica de no cobrar. Es una decisión de ellos y es una decisión política no técnica, porque aquí la recomendación siempre es, cóbrelo. Pero ellos dicen, -No, no, eso no porque encarece el proyecto. Lo encarece, sube la tarifa con los que vayan a ofertar. Por ejemplo, con el aeropuerto Daniel Oduber de Liberia, la orden de arriba fue, -esto no me lo meta, porque esto impacta la tarifa, me lo va a encarecer y no voy a ser tan atractivo. Me parece que es una visión bastante miope del tema porque usted vende los servicios y cobra por lo que hace bien.” (Entrevista 3)

b. Cobros por multas a las empresas concesionarias

Los contratos de concesión incluyen cláusulas que establecen multas en caso de incumplimientos de parte de la Concesionaria. Estas multas pueden corresponder a plazos no cumplidos, deficiencias en el proceso de construcción o incumplimientos en los acuerdos de explotación de la obra. Este es una condición estándar de contratos de este tipo alrededor del mundo y se entiende como parte del giro de negocio. Sin embargo, problemas de injerencia política han impedido que el CNC se vea beneficiado del cobro de estas multas y que por el contrario, ofrezca un trato privilegiado a las empresas que resulta en costos para el Estado costarricense.

Esta situación quedó comprobada durante el proceso de investigación realizado por la Asamblea Legislativa en el año 2010, en el cual los diputados de la Comisión Especial tuvieron la oportunidad de hacer preguntas a varios actores claves en los procesos de concesión.

Para el caso del corredor vial San José-Caldera, los diputados lograron determinar a través de un estudio detallado de los estados financieros del CNC, que a pesar de tener informes técnicos y legales que respaldaban el cobro de multas a la empresa, éstos nunca se hicieron. Al respecto, los diputados de la Comisión Especial interpelaron al entonces Secretario Técnico sobre quién había tomado la decisión de no cobrar las multas. El señor Luis Diego Vargas eludió su responsabilidad manifestando, "... yo no podía tomar la decisión, no tenía la atribución..." Ante los posteriores cuestionamientos de los señores diputados sobre quién tomó la decisión de no cobrar multas, el señor Luis Diego Vargas terminó por responder "... El Consejo de Concesiones" y ¿quién era la presidenta del Consejo interrogaron los diputados, a lo que el señor Luis Diego Vargas responde, "Doña Karla González..." Ministra de Obras Públicas y Transporte, Administración Arias Sánchez 2006-2010. (Asamblea Legislativa, Comisión Especial. 2010. Acta No. 10. Pág. 81).

Antes las sospechas de que las multas no se cobraban por injerencia política, los diputados llamaron a comparecer al Gerente de Proyecto, el Sr. Stephan Brunner a quién le preguntaron directamente ¿quién tomó la decisión de no cobrar multas a la concesionaria por los incumplimientos del contrato, cuando este ejerció el cargo de gerente de proyecto? A lo que él respondió que había sido la exministra Karla González con el argumento de que las multas eran tema de negociación, no un imperativo contractual. (Asamblea Legislativa, Comisión Especial. 2010. Acta No.9)

c. Transferencias sobre las ganancias del concesionario

Cada contrato de concesión requiere de un modelo económico que permita establecer en base al costo de construcción de la obra, cuál será la tarifa de retribución, el plazo necesario para cubrir el gasto y el margen de ganancia sobre el que opera la empresa concesionaria. En los casos de obras de infraestructura vial con cobro directo al usuario a través de peajes, los contratos de concesión pueden establecer cláusulas de coparticipación del ingreso. Esto significa que una vez que la empresa concesionaria haya alcanzado el margen de ganancia estipulado en el contrato debe compartir con el Estado un porcentaje del monto adicional.

En el caso del proyecto San José –Caldera, la cláusula 3.7.6 del contrato establece el derecho de la Administración Concedente a recibir un 50% de los ingresos que reciba la empresa concesionaria por encima de los parámetros de ganancia expuestos en la oferta. Sin embargo, estudios de la Contraloría General de la República han determinado deficiencias del CNC para corroborar dicho monto.

El informe DFOE-IFR-IF-3-2011 de la Contraloría General de la República señala, “el no ejercicio adecuado del control sobre los ingresos percibidos por el Concesionario, pueden llegar a poner en riesgo la vigilancia de la variable de coparticipación de ingresos por peajes (...) si no se controlan adecuadamente, se podría llegar a percibir un monto menor al que en realidad le pueda corresponder por ese rubro. (Contraloría General de la República. Informe DFOE-IFR-IF-3-2011)

Más contundente es el Informe de Mayoría de la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa cuando al respecto concluye “la administración concedente no estaba preparada para enfrentar todo el proceso de fiscalización de esta obra, concluyéndose de los estudios realizados que en las secciones I y II iniciarán una etapa de explotación sin que existiera la denominada “unidad de supervisión de operaciones de los peajes y sistemas de recaudo, ni se contara con los procedimientos por parte de la administración concedente para que en forma transparente y eficiente las y los costarricenses conocieran los ingresos de esta concesionaria, aspectos estos que son parte integral del modelo financiero que se aprobara para esta concesión. (Asamblea Legislativa, Comisión Especial. Informa Mayoría. 2010. Pág. 80)

Es decir, en el único proyecto de infraestructura vial en etapa de explotación en Costa Rica, el CNC falló en incorporar los mecanismos necesarios para controlar los ingresos por peaje en la

autopista por lo que en la realidad, no tiene más opción que recibir el monto que reporte el concesionario, lo cual claramente afecta de manera negativa los ingresos del CNC.

6. Cultura organizacional

El estudio de las instituciones y sus capacidades, no solo se logra a partir del estudio su marco jurídico o del entramado de reglas formales que orientan su accionar, sino que también se deben considerar las pautas de comportamiento, valores y principios de los individuos encargados de entender, interpretar y ejecutar dichas reglas. El estudio de la institucionalidad, exige por lo tanto, el estudio del comportamiento real de los diferentes actores.

Existen diversos marcos teóricos y metodologías para realizar el análisis del comportamiento de los actores involucrados en una política pública. Sin embargo, considerando que los alcances de la presente investigación incluyen el análisis de una sola institución, la variable que ofrece algunos datos sugerentes en este sentido es la cultura organizacional.

La cultura organizacional se refiere en términos generales al “patrón de creencias y expectativas compartidas por los miembros de la organización.” (Schwartz y Davis, 1981) mientras que el clima organizacional, busca recolectar datos sobre el “estado” anímico de las personas que conforman la organización en un momento determinado. Este apartado pretende dar algunos elementos que permitan discutir la relación entre estas variables y sus efectos sobre los medios de acción del CNC y por consiguiente, sobre el grado de capacidad para cumplir sus objetivos organizacionales.

Lo primero que hay que decir es que no existen hasta hoy estudios prologados sobre la cultura organizacional del CNC. A pesar de que la institución está cercana a cumplir los 17 años de fundada, no se han logrado estudios amplios sobre este tema. Una de las principales razones para esto es la alta rotación de Secretarios y Secretarías Técnicas. Cada nuevo funcionario en el puesto gerencial más alto de la organización, viene con su estilo propio de trabajo y de relacionarse con el resto de los y las funcionarias. En este sentido, según Gustavo Briceño, las continuidades en estilos de trabajo han sido menos que las rupturas.

A pesar de este inconveniente, la cultura organizacional no solo se construye a partir de la relación de las gerencias con los otros niveles de la organización, sino que también se construye a partir de la interacción constante de todos los colaboradores. Se pueden distinguir a lo largo de

la vida institucional del CNC algunos hitos importantes que pueden explicar algunos componentes de su cultura organizacional

En primer lugar, el CNC ha tenido una larga historia de contratación de consultorías externas. Según datos que constan en la Contraloría, el CNC y recolectados a través de las entrevistas para esta investigación, el CNC llegó a tener tantos consultores como funcionarios, lo que a la larga resultó en una especie de “equipo paralelo” en el que los consultores se encargaban de las funciones sustanciales del proceso de concesión, mientras que los funcionarios de planta dedicaban su tiempo y esfuerzo a labores administrativas muy por debajo de sus verdaderas capacidades profesionales y con una tremenda disparidad salarial.

Esta situación, prolongada en el tiempo, determinó un rasgo particular de la cultura organizacional del CNC, la subvaloración del talento interno. Si bien es cierto, en sus inicios el CNC tuvo problemas para convocar dentro del sector público al personal más idóneo, es difícil justificar que por más de una década no haya logrado establecer mecanismos de capacitación y desarrollo profesional adecuados que le permitiera prescindir de la contratación de consultores externos. La estrategia de suplir las necesidades internas con personal externo a la institución se mantuvo durante la gestión de varios Secretarios Técnicos, lo que terminó por enviar un mensaje negativo al funcionario de planta; la administración duda del talento interno. Esta situación se empezó a corregir en el año 2008, cuando la Contraloría de la República emitiera un informe al respecto que obligaba al Secretario Técnico a salvaguardar los intereses de los funcionarios y sustituir la contratación de consultores externos por un programa de capacitación y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos.

Otro de los elementos característicos de la cultura organizacional del CNC es lo que Erick Mata (2011) denomina como “óptimos parciales” haciendo referencia a un estilo de trabajo del funcionario público costarricense en estricto apego a la ley bajo la “lógica de lo adecuado” y no necesariamente, bajo la lógica del interés común. A manera de ilustración, Manuel Serrano, Director del Área de Administración de Contratos, señala, “en la administración pública solo podés hacer lo que la ley te permite” en alusión a la dificultad que tiene el funcionario público para ofrecer formas alternativas de resolver los problemas que se le presentan. “Se han ido creando leyes para evitar que algunas personas se hagan ricas de maneras ilícitas, pero terminaron entabando al Estado.” (Entrevista 6)

Según Mata (2011:312) el concepto de “óptimos parciales” describe una situación en la cual los individuos o las instituciones, logran presentarse ante la opinión pública como eficaces a la hora de cumplir con sus tareas, en base a su estricto apego a las regulaciones de su accionar, aunque esto se logre a costa del desempeño de otras instituciones; por lo que el país, luego de un tiempo no pueda dar informes positivos, pues las tareas siguen pendientes, los problemas vigentes, etc. El entramado de instituciones y sus relaciones de dependencia se ven afectados y el interés común se pierde. Siguiendo la imagen que propone el autor, “una cadena es tan débil como el más débil de sus eslabones”, es decir, en la dinámica de la Administración Pública, el desempeño individual de cada institución no es indicador, ni necesariamente contribuye a la consecución de objetivos mayores, especialmente, aquellos relacionados al interés común.

Sobre este mismo tema, (Rivera, 2006:8) atribuye la excesiva pasividad del funcionario público al hecho de que éstos pueden ser demandados civil y penalmente, por cualquier conducta que los identifique como el causante de perjuicios en su contra. Aunque el valor social de estas leyes anticorrupción es indiscutible, en la práctica generan una cultura de trabajo marcada por un excesivo sigilo y un apego, casi irracional, al texto de la ley. Los funcionarios temen que alguna de sus decisiones pueda levantar sospechas de algo y que sean llamados ante la justicia, máxime cuando hay antecedentes de funcionarios que han sido citados por la Asamblea Legislativa para rendir cuentas sobre sus decisiones y cuando, en los casos de los proyectos San José-Caldera y San José-San Ramón, el Ministerio Público ha ordenado el allanamiento de la institución y la incautación de toda la documentación.

En cuanto al clima organizacional, los datos más recientes corresponden a un estudio realizado por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica. Como parte de una investigación para fortalecer la gestión del CNC se realizó al personal una encuesta de clima organizacional en enero del 2011. Los resultados parciales fueron incluidos en el Informe Final y denotan serios problemas en el estado anímico de los funcionarios.

La nota general que se obtuvo en el estudio fue de 61,25% de respuestas positivas a un total de 57 preguntas. En términos, generales más de un 84% de las preguntas obtuvieron una valoración inferior a 70% de aprobación. Los aspectos peor calificados en el estudio fueron, el sentido de equidad entre los empleados, el interés de los empleados sobre los de la institución, aspectos éticos en el ámbito de trabajo, y el trabajo ordenado y en tiempo justo. La siguiente tabla da un

resumen de los puntos peor evaluados, y sobre los cuales el CICAP recomienda al Consejo Directivo y al Secretario Técnico, enfocar los esfuerzos.

Cuadro 4
Resultados parciales Encuesta de clima y cultura organizacional
Consejo Nacional de Concesiones. Enero, 2011

Pregunta resumida	%
a. Manifiesta un sentido de equidad entre los empleados	50.6%
b. A los empleados les interesa el logro de sus propios intereses individuales antes que los intereses del CNC	51.7%
c. En el CNC se tolera actos que atentan contra la ética y las buenas costumbres	51.7%
d. Trabajo ordenado y en el tiempo justo	52.2%
e. Existen en CNC empleados que deterioran calidad trabajo	53.7%
f. Personal transmite un sentido de unión o de equipo	53.9%
g. Interés del personal por la calidad de su trabajo	54.4%
h. Coordinación efectiva para cumplir las tareas	55.6%
i. Calidad de los servicios del CNC	57.2%
j. Valoración del trabajo de la Junta Directiva	58.9%
k. CNC se esmera por mantener servicios de alta calidad	59.4%
l. Existen empleados que actúen en contra de los intereses del CN	60.6%
m. Lucha contra obstáculos internos importantes para desarrollar su trabajo	61.7%

Fuente: Informe Final. CICAP. Pág. 48

C. Hallazgos preliminares

El resultado del análisis realizado en este capítulo muestra que son muchos los factores que afectan la dotación de medios de acción y que a su vez cada uno de ellos resulta en diferentes consecuencias en el desempeño de la institución. En un esfuerzo de síntesis, vamos a mostrar los principales hallazgos centrados en las mismas categorías utilizadas a lo largo del capítulo, es decir, hallazgos sobre los factores que afectan: los medios de financiamiento, el capital humano, desarrollo de habilidades y destrezas (*know-how*) y la cultura organizacional.

En cuanto a los medios de financiamiento el principal hallazgo tiene que ver con una superposición de autorizaciones legales o duplicación de funciones entre la Ley 7762 que crea el Fondo Nacional de Concesiones y la ley 8131 (Ley de Administración Financiera de la Republica y Presupuestos Públicos) que establece el principio de Caja Única del Estado por medio del cual, todos los ingresos percibidos por las agencias de la Administración Central serán administrados por el Ministerio de Hacienda. De esta manera, el financiamiento del CNC queda sujeto a los mismos mecanismos que el resto de la administración pública siendo que sus necesidades de recursos financieros difieren considerablemente de la de los Ministerios o instituciones autónomas del Estado en tanto los tiempos de ejecución varían según los avances o retrasos en la conclusión de las condiciones precedentes.

Otro de los factores que ha afectado los mecanismos de financiamiento del CNC es la injerencia política. Según establece la ley 7762, el CNC tiene la facultad de recolectar fondos provenientes de venta de servicios a las empresas concesionarias a través del cartel de licitación o provenientes de multas en caso de incumplimientos del contrato de concesión. En estos dos casos, investigaciones realizadas por la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la Republica señalan que dichos montos no se han cobrado por expresa voluntad de miembros del Poder Ejecutivo. Los informes de estas autoridades sugieren que existieron negociaciones extra contrato y con fines político-electorales que crearon una serie de “incentivos” para las empresas adjudicadas, por ejemplo, la exoneración de ciertos pagos.

En estas mismas líneas, una tercera fuente de financiamiento del CNC ha sido bloqueada, esta vez por un error administrativo. Los contratos de concesión establecen un principio de coparticipación de las ganancias, a través del cual las empresas adjudicadas deben compartir las ganancias que se logren por encima del porcentaje de renta negociado. El único proyecto logrado hasta ahora al cual aplicaba dicha regla es la carretera San José-Caldera operada por Autopistas

Del Sol. Sin embargo, un error en los contratos de concesión hizo que la obra carezca de mecanismos de control de ingresos por peaje, por lo que el concesionario está libre de reportar lo que desee sin que el Estado pueda corroborar los datos con precisión.

El segundo grupo de hallazgos tiene que ver con la dotación de capital humano. Este ha sido uno de los problemas más graves que ha sufrido el CNC a lo largo de su historia institucional y que aún hoy no ha logrado ser resuelto en su totalidad. El primer hallazgo en este sentido ya fue introducido en el capítulo anterior y tiene que ver con la incompatibilidad entre los mecanismos de movilidad laboral voluntaria implementadas en los años noventa y la creación de una nueva institución. Al respecto vale la pena recalcar aquí que la movilidad laboral no solo afectó la cantidad de personal disponible sino que también disminuyó las posibilidades de obtener personal calificado en tanto que fueron los funcionarios de mayor experiencia los que decidieron acogerse a la medida.

Otro de los factores que ha impedido que el CNC logre hacerse con un equipo estable y bien calificado, fue el uso del Régimen de Servicio Civil como mecanismo de reclutamiento. El principio de igualdad en el empleo público hace que el Servicio Civil realice todas las búsquedas necesarias dentro del Estado. En el caso del CNC, al ser una figura nueva, el Servicio Civil no logró reunir el personal idóneo y terminó por ofrecer lo que consideraba era más cercano a la necesidad presentada por la institución. Tal cual se explica en la sección B del capítulo, la dificultad para encontrar personal dentro del sector público llevó a las autoridades a optar por la contratación de personal privado a través de consultorías. Esta solución terminó por afectar negativamente el desempeño del CNC en varias maneras. En lo que respecta a la disponibilidad de capital humano, el abuso de contratación por medio de consultoría generó una disparidad salarial importante entre los empleados públicos y los privados, lo que terminó por desalentar al personal de planta y estimular la rotación de personal.

El tercer grupo de hallazgos está íntimamente ligado a esta situación en tanto la generación de habilidades y destrezas recayó sobre el cuerpo de consultores los cuales terminaron yéndose de la institución llevándose consigo todo el conocimiento y las lecciones aprendidas. Esta situación impidió por años establecer manuales de estandarización de procedimientos los cuales permitieran asegurar continuidad en los procesos más allá de la rotación de personal. El intento más importante en este sentido fue durante la gestión de Rocío Aguilar como Secretaria Técnica quien con fondos del BID impulsó varios componentes de fortalecimiento institucional. Dos

años más tardes estos esfuerzos fueron truncados por una directriz presidencial que ordenaba dirigir todos los esfuerzos del CNC a la ejecución de una obra de gran valor electoral para su partido.

Finalmente, existen dos hallazgos en referencia a la cultura organizacional del CNC. En el primer caso, el abuso en la contratación de consultores instaló en el CNC una cultura de subvaloración del talento interno. A pesar de las dificultades iniciales para el reclutamiento idóneo de personal, es difícil justificar que luego de más de diez años el CNC no haya logrado consolidar un equipo estable y fomentar su capacitación. El segundo hallazgo en este sentido, es que la cultura institucional tal vez se haya visto afectada por los escándalos de corrupción de los años noventa en los que dos expresidentes enfrentaron cargos penales. La noción, de por de más acertada, de que todo funcionario público debe hacerse responsable por sus decisiones, tuvo el efecto perverso de fomentar funcionarios extremadamente legalistas más preocupados por evitar ser llamados a cuentas que por resolver los problemas colectivos o defender el interés público.

Capítulo VI

Capital de acción Interorganizacional

Introducción

La ejecución de una política pública no es decisión de un único actor o institución, sino que es el resultado de la interacción de varios actores individuales y organizacionales los cuales desde sus respectivos espacios de acción pretende defender sus intereses, metas, recursos y estrategias. El presente capítulo pretende estudiar la constelación de actores que intervienen en la ejecución de la política de concesiones y las relaciones que establecen con el Consejo Nacional de Concesiones con el objetivo de valorar sus capacidades de acción interinstitucional.

El capítulo inicia con un resumen de los subprocesos que acompañan al proceso de concesión. Estos procesos complementarios se tratan de manera separada por su gran complejidad y extensión, pero además, porque implican mayor participación de actores externos al CNC y por lo tanto, son útiles en la observación del tipo de relaciones se establecen entre sí.

Una vez establecidos todos los subprocesos que asisten a los proyectos de concesión, se ofrece una propuesta de la red de actores involucrados. Para efectos de la investigación se presenta una clasificación en tres grupos, actores estatales, los cuales a su vez se dividen de acuerdo a su función dentro del proceso de concesión en ejecutores, contralores y colaboradores. Luego, los actores privados, en los cuales se ubican las empresas concesionarias, y finalmente, los actores de la sociedad civil, que se dividen en usuarios y no usuarios.

Finalmente, se hace el análisis general de los factores que han identificado en este proceso y que según los datos recolectados, afectan la forma en la que los actores se relacionan, con su consecuente impacto sobre el desempeño del CNC y el alcance de la política de concesiones.

A. Subprocesos que acompañan a la concesión de obra pública con servicio público

Los contratos de concesión de obra pública implican un proceso largo y complejo en el cual participa una gran cantidad de actores de otras instituciones públicas y del sector privado. Con el objetivo de entender mejor el tipo de relaciones interinstitucionales que establece el CNC con dichos actores, es necesario tener presente algunos de los subprocesos involucrados en la gestión efectiva de los proyectos. Estos subprocesos son necesarios e imprescindibles dentro del proceso de concesión, pero su por su dimensión y complejidad se presentan por separado.

1. Subproceso de expropiaciones

El Estado, por el principio jurídico de imperio de ley, es el único que puede ordenar la expropiación de un bien dentro del territorio nacional, siempre y cuando el bien a expropiar sea absolutamente necesario para algún fin de interés público. En el caso de los proyectos de infraestructura de transportes es usual tener que expropiar una serie de propiedades que permitan al Estado ocupar los terrenos necesarios para las nuevas obras. A este proceso se le conoce como liberación de la vía. Este proceso ha sido el que mayor dificultad ha traído al CNC en su gestión. Muchos de los conflictos y atrasos que han tenido los proyectos de concesión en Costa Rica se deben al mecanismo de expropiaciones vigente.

A continuación se ofrece un breve resumen descriptivo del proceso de expropiación basado en la entrevista a la jefa del Área de Proyectos en Desarrollo y al texto de la Ley de Expropiaciones (Ley 7495) y su Reglamento. En la sección B de este capítulo se discutirán algunos de los principales problemas encontrados por el CNC durante este proceso y sus consecuencias en el resultado final.

a. Anotaciones preliminares

- Ninguna persona física o jurídica puede oponerse al proceso de expropiación.
- El Estado está obligado a escuchar a todas las partes que justifiquen tener interés sobre el bien a expropiar, eso incluye las partes en caso de que el bien esté en litigio.
- La Procuraduría General de la República actuará como parte cuando el sujeto pasivo sea una persona menor de edad, incapacitada, ausente o que carezca de personería jurídica o de capacidad para actuar.
- Se tendrá como parte al Patronato Nacional de la Infancia cuando el afectado sea menor de edad.

- La Administración estará obligada a reconocer el interés del expropiado, de oficio y a la tasa legal vigente, a partir de la desposesión del bien y hasta el pago efectivo.
- Cuando se trate de una expropiación parcial de un inmueble y la parte sobrante sea menor al área permitida para la construcción, la Administración deberá expropiar la totalidad de la propiedad.

El proceso de expropiación tiene dos momentos o instancias, el proceso administrativo y el proceso judicial.

b. El proceso administrativo

- **Declaratoria de interés público:** El proceso administrativo se inicia con una declaratoria de interés público para cada una de las propiedades a expropiar. La declaratoria de interés público es un acto motivado, y debe notificarse al interesado o su representante legal. Lo tienen que firmar el ministro del ramo y el o la Presidente de la República. Cada una de las declaratorias de interés público debe ser publicado en el Diario Oficial.
- **Obtención o confección del plano de catastro:** En caso de que la propiedad no tenga plano de catastro, el gobierno lo tiene que confeccionar. El interesado tendrá derecho de apelación sobre la información que el gobierno presente en el plano de catastro.
- **Avalúo:** La Administración, en este caso el CNC, contrata un ingeniero civil a través de la empresa supervisora del proyecto para realizar el avalúo. La ley establece que este tipo de estudios debe realizarlos un funcionario público, pero por falta de personal se subcontrata y luego ese consultor lo presenta al CNC donde un ingeniero civil dentro del CNC los revisa y los firma y entonces el documento adquiere validez. Cuando está listo se le notifica al interesado y se le da un plazo razonable de 8 días para pronunciarse si acepta o no. Aquí la expropiación toma dos caminos, si el propietario acepta se va a través de la notaria del Estado (Contraloría General de la República) y se hace la escritura. En este caso lo que se hace para legitimar el acto es una resolución firmada por el ministro. (Entrevista 1)

El proceso de avalúo incluye también algunos subprocesos importantes, a decir, la determinación del precio justo, revisión del avalúo administrativo, fijación de valores, notificación del avalúo, apelación del avalúo administrativo, arbitraje y el acuerdo de expropiación. (Mata, 2011:204)

Según la Jefa del Área Proyectos en Desarrollo, aproximadamente 20% de los propietarios aceptan esta vía. En cuanto al plazo, para llegar a la firma de la escritura pública se tarda aproximadamente un año.

c. Proceso judicial de expropiación

Cuando el propietario no acepta el avalúo que presenta el Estado, se tiene que enviar a la Procuraduría y ellos abren un proceso Contencioso Administrativo. Este segundo proceso puede tardar en el mejor de los casos, dos años. En este caso se sigue el siguiente procedimiento:

- Si el propietario no acepta se tiene que hacer un Acuerdo de Expropiación el cual debe ser publicado en La Gaceta.
- Se solicitan los informes de medidas y linderos, las certificaciones literales, todo lo que tiene que ver jurídicamente con la propiedad.
- Se envían estos documentos a la Procuraduría y ellos lo remiten al Juzgado Contencioso Administrativo y entablan la demanda judicial.
- La Corte tiene que asignar una cuenta en el Banco de Costa Rica para cada expediente.
- Se procede hacer el depósito de los fondos correspondientes del proceso administrativo y se le notifica nuevamente a la Procuraduría, y ellos notifican al juzgado.
- El Juzgado hace las notificaciones a las partes afectadas sobre el depósito.
- La ley establece dos meses para dar la entrada en posesión judicial.
- Las partes tienen derecho a apelaciones y el proceso se puede extender por varios meses hasta un fallo definitivo. Por ejemplo, el juzgado nombra un perito judicial que repita todo el proceso del avalúo para determinar un nuevo valor, considerando que el propietario no aceptó el avalúo original. En caso de que siga la disconformidad, se puede incluso nombrar un tercer perito en discordia.

2. Subproceso de Refrendo de contratos⁴⁰

La Contraloría General de la República es un órgano autónomo que trabaja como auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control del gasto público a través de las contrataciones de la Administración Central. Son sujetos de refrendo todos los contratos emitido por las instituciones públicas, sin excepción alguna, esto en tanto la legislación no distingue entre gobierno central, instituciones autónomas, u órgano desconcentrado.

El refrendo es un acto de aprobación que tiene por objeto verificar la adecuación de las contrataciones efectuadas por la Administración en base a las leyes vigentes. El refrendo no debe confundirse con una autorización la cual consiste en un acto previo por medio del cual un ente faculta a otro para hacer algo, el refrendo por el contrario se realiza una vez concluida la formalización del contrato entre las partes. El refrendo tampoco es una auditoría ni una investigación. Se presume la veracidad de todos los documentos y datos aportados por la institución por el principio de buena fe que rige la actividad contractual pública, sin embargo, la responsabilidad de su veracidad recae sobre los funcionarios encargados de la creación y entrega del expediente.

A la hora de analizar el refrendo de un contrato la Contraloría considera los siguientes aspectos:

1. Que exista contenido presupuestario para cubrir el precio contractual, según lo dispone el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa.
2. Que para la selección del contratista se haya seguido el procedimiento ordinario de concurso o la excepción de contratación directa que corresponda según el ordenamiento jurídico vigente.
3. Qué estén incorporados en el expediente administrativo de la contratación, los estudios técnicos que sustenten la selección del objeto contractual y los demás términos del cartel, cuando así lo requiera el ordenamiento jurídico.
4. Que las partes tengan la capacidad jurídica para acordar y suscribir las obligaciones contenidas en el contrato.

⁴⁰ La información de esta sección se basa en el Reglamento sobre Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública (R-CO.44 de la Contraloría General de la República) y sobre lo expuesto por (Mata, 2011:191-198)

5. Que consten en el expediente de la contratación las garantías requeridas de la ley y el cartel del concurso para las etapas de transición y de ejecución contractual, según estén prevista en el contrato, así como las especias fiscales que corresponden según el ordenamiento jurídico.

6. Que los derechos, obligaciones, y demás condiciones incluidas en los contratos, se ajusten a los términos del cartel y sus modificaciones, a la oferta adjudicada y sus aclaraciones, así como a los términos de acto de adjudicación y de los estudios técnicos que los sustentan. El análisis de refrendo no implica en absoluto una revisión de la corrección de los estudios técnicos en cuestión.

7. Que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, resultan sustancialmente conformes con la Ley de Contratación Administrativa, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y la normativa especial que regula la materia objeto del contrato administrativo según corresponda.

8. Que el precio del contrato se ajuste a los términos del avalúo administrativo, en los casos previstos y según los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico.

Si la Contraloría determina el refrendo del contrato, éste será indicado con el sello de aprobación estampado en la portada del documento contractual. Las consideraciones de la Contraloría se presentarán a través de un oficio. Si por el contrario, la Contraloría no otorga el refrendo, las razones se acreditarán por medio de oficio. La notificación del acto se realizará de conformidad a lo que dispone la Ley General de la Administración Pública en su artículo 262.

Considerando que el refrendo es un paso posterior a la firma del contrato con la empresa concesionaria y que observar algunas de las posibles observaciones de la Contraloría es difícil a este nivel del proceso, en tiempo reciente se ha aprobado un procedimiento alternativo que se llama “toma de razón” el cual consiste en una revisión previa al contrato con el objetivo de identificar posibles falencias. Este procedimiento tiene ciertas reglas, por ejemplo, se debe realizar una vez el cartel esté listo, pero antes de recibir ofertas. La toma de razón se puede solicitar solo cuando el cartel contenga los términos integrales del futuro contrato, con la salvedad de los aspectos derivados de la oferta adjudicataria. De esta manera, se podrá prescindir del refrendo en el tanto la Administración no varíe los términos del contrato revisado en esta previa por la Contraloría General de la República. Cuando haya existido variación a dichos términos, debería someterse el contrato a refrendo, para lo cual la Administración especificará en la nota de remisión referida en el artículo 12 del reglamento, los cambios concretos operados así como su sustento técnico, financiero y jurídico, según corresponda.

La Administración interesada en someter sus contratos a este procedimiento deberá realizar la solicitud a la Contraloría por escrito especificando las razones que los sustentan, así como las categorías contractuales que pretende aplicar. Finalmente, la Contraloría resolverá en cuarenta días si acepta la solicitud. Si la acepta, la Contraloría emitirá una resolución motiva de la autorización y dispondrá del procedimiento a seguir. La Administración deberá publicar la resolución en la Gaceta oficial. La Administración deberá especificar en el cartel del concurso respectivo, si aplicará o no el trámite alternativo autorizado.

3. Subproceso de reubicación de servicios públicos

Algunos proyectos de infraestructura requieren de la intervención o traslado de servicios públicos. Esta es una situación común en el caso de la construcción o ampliación de las carreteras como el caso de los proyectos de corredor vial San José – Caldera y San José- San Ramón. En estos casos, los servicios públicos a trasladar fueron los acueductos de agua potable, los alcantarillados (pluviales y sanitarios), electricidad, teléfono, internet y oleoductos.

A pesar de que es fácil prever esta necesidad, la legislación aprobada en caso de concesión no determina cuál debería ser el proceso, ni qué actor es el responsable de llevar a cabo las tareas y cubrir los gastos. En el caso de los proyectos de infraestructura vial, la Ley 5060 (Ley General de caminos) asiste al CNC en tanto establece que el MOPT es el ministerio rector del derecho de vía de los caminos y éste subordina la utilización que hacen las instituciones proveedoras de servicios públicos de este derecho de vía. Es decir, el MOPT es la entidad que debería definir qué hacer con esos servicios públicos, mientras que las otras organizaciones deberían apearse a sus lineamientos.

Pero, ¿qué pasa en aquellos casos de concesión en los que los proyectos no involucren construcción de infraestructura vial? Existe un vacío legal al respecto y el éxito de la operación dependerá por completo de la capacidad de coordinación interinstitucional del CNC. En este sentido, durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010) se creó el Ministerio de Coordinación Interinstitucional a través del cual se concretaron algunos convenios de cooperación entre el CNC y las empresas estatales proveedoras de servicios públicos (agua, electricidad, teléfono, internet y combustible). Este ministerio solo existió durante esa administración; sin embargo, los acuerdos se mantuvieron durante las siguientes administraciones.

Según, (Mata, 2011:222) a pesar de la ausencia de un procedimiento preestablecido y acordado entre los actores, el proceso que se ha usado hasta el momento incluye los siguientes pasos:

- Definición de trazo de la carretera.
- Visita al sitio para hacer inventario de conflictos (primera identificación).
- Búsqueda en los registros de la institución pública (planos y otros tipos de registros).
- Visita al sitio de funcionarios que hayan participado en dichos trabajos para reunir su dictamen verbal.
- Esquema de reubicación.
- Estimación dentro del proyecto para que el concesionario lo pueda ofertar.
- Adjudicación al concesionario del contrato.
- Concesionario contacta a la institución y le hace transferencia de fondos o coordina y realiza el trabajo el concesionario mismo bajo supervisión de cada institución.

El resultado de este proceso ha variado de institución a institución y hasta ahora ha sido aplicado solamente a los proyectos San José –Caldera y San José- San Ramón.

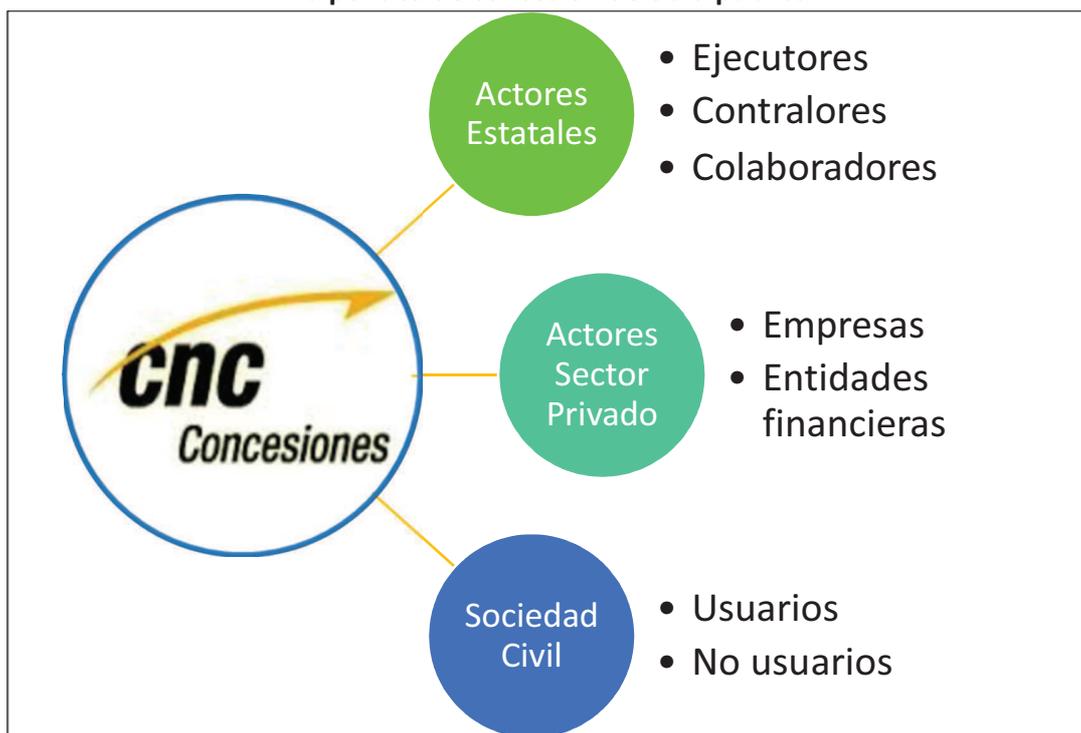
B. Propuesta de red de actores

El CNC es el ente estatal encargado por ley de impulsar los contratos de concesión en el país. Desde la Secretaría Técnica, el CNC coordina los aspectos básicos correspondientes a los diversos procesos, desde los estudios de prefactibilidad, el diseño del cartel, la licitación, adjudicación y supervisión de la obra y su explotación. Sin embargo, el CNC no tiene el control total sobre el producto final. La gestión del proceso central del proyecto de concesión, así como la coordinación de cada uno de los subprocesos detallados en el apartado anterior, obliga al CNC a entablar una amplia red de relaciones con otras instituciones del Estado.

Cada uno de estos actores tiene un rol distinto y su participación es imprescindible y central en el éxito del proyecto. A continuación presentamos una descripción de cada actor y su papel dentro del proceso de concesión siguiendo la clasificación propuesta por (Mata, 2011:241) en base al rol que juega cada institución. Así, el CNC va interactuar con tres grupos de actores, los actores estatales, que a su vez están clasificados en actores públicos ejecutores, actores públicos contralores y actores públicos colaboradores. Los actores del Sector Privado, que incluyen a las empresas concesionarias y a los entes financieros que las asisten y finalmente, un grupo de

actores pertenecientes a la sociedad civil que se pueden clasificar según su relación con la obra en usuarios y no usuarios.

Figura 3.
Esquema Red de Actores que intervienen en la política de concesión de obra pública



Fuente: Elaboración propia

1. Actores públicos

Con el objetivo de tener un panorama más claro de la red de actores que participan en la ejecución de la política pública de dotación de infraestructura de transportes a través de contratos de concesión de obra pública, se presenta a continuación una breve descripción de cada actor, sus principales características y su relación con el proceso de concesión. Esta información va a permitir entender mejor cuáles son las relaciones entre cada actor y cuáles son los factores que afectan la capacidad de acción interorganizacional del CNC.

a. Actores ejecutores

1. Presidencia de la república

Es el actor de mayor jerarquía en toda la red de actores públicos. Está compuesto por el o la Presidente y su grupo de asesores. Su rol en el proceso de concesión es de apoyo al proceso y de generar las voluntades políticas necesarias. La voluntad política de la máxima autoridad pública del país tiene repercusiones directas sobre el proceso en la medida en que puede agilizar procesos (no procedimientos), direccionar fondos e intermediar en conflictos.

El tema del rezago en infraestructura de transportes es recurrente en la opinión pública costarricense, por lo que ser la figura política visible detrás de la orden de inicio de un proyecto o la inauguración de una obra, significa un alto nivel de exposición mediática, lo que puede llegar a traducirse en puntos positivos en los índices de popularidad sobre su gestión.

El o la Presidente del Poder Ejecutivo puede actuar a través de Decretos Ejecutivos, directrices o a través de instrucciones directas a sus ministros y ministras. En el caso concreto del Consejo Nacional de Concesiones, la Presidencia tiene la facultad de intervenir a través del Consejo Directivo, el cual es usualmente precedido por el ministro o ministra de Obras Públicas y Transportes, pero en el que también se encuentran otros miembros del Poder Ejecutivo como el Ministro de Hacienda, Ministro de Planificación y Política Económica y el Presidente Ejecutivo del Banco Central.

2. Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Es el ente rector del Sector Transportes. Su objetivo general es dotar al país de la infraestructura de transportes necesaria para garantizar la calidad de vida de los costarricenses así como la competitividad del país. Entre sus funciones está planificar, coordinar, regular, controlar y fiscalizar todo lo referente al sector transportes. Para ello cuenta con seis consejos y cuatro divisiones:

- ★ Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI)
- ★ Consejo Nacional de Concesiones (CNC)
- ★ Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)
- ★ Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)
- ★ Consejo de Transporte Público (CTP)
- ★ Consejo Portuario Nacional (CPN)

- ★ División de Transportes
- ★ División Administrativa
- ★ División de Obras Públicas
- ★ División Marítimo Portuaria

3. Consejo Nacional de Concesiones (CNC)

Es el principal ente gubernamental encargado de impulsar la política de concesiones en el país. Es un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Su accionar tiene fundamento jurídico en la Ley 7762 del 14 de Abril de 1998 y su Reglamento, DE-27098-MOPT del 12 de Junio de 1998. Está conformado por un Consejo Directivo, una Auditoría Interna y una Secretaría Técnica.

La Secretaría Técnica es su principal instancia operativa y se compone de los siguientes departamentos según su cronograma:

- Área de Promoción y Pre-inversión
- Área de Administración Financiera
- Área de Formulación y Licitación
- Área de Administración de Contratos

Además cuenta con un Área de Asuntos Legales, Área de Gestión de Recursos Humanos y una Auditoría Interna.

4. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

Órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) creado el 29 de mayo de 1998 mediante la Ley 7798. Tiene personería jurídica instrumental y autoridad para administrar el Fondo Vial, está a cargo de la conservación y construcción de las carreteras, calle de travesía y puentes de la red vial nacional; permitiéndosele suscribir los contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Entre sus principales funciones está planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la Red Vial Nacional (RVN), en concordancia con los programas que elabora la Dirección de Planificación del MOPT.

El CNC y el CONAVI fueron creados para administrar fondos distintos y ejecutar obra pública mediante figuras contractuales distintas; mientras el CNC se rige por la Ley de Concesión de

Obra Pública con Servicio Público y administra el Fondo Nacional de Concesiones, el CONAVI se rige por la Ley de Contratación Administrativa y maneja el Fondo Vial, por lo tanto, ambos son responsables por la construcción y mantenimiento de la totalidad de la Red Vial Nacional.

El CONAVI participa del proceso de concesión de obra pública en varios aspectos como por ejemplo, coordina con la Oficina de Planificación del MOPT para aquellos proyectos que fueron diseñados antes de que existiera el CNC, ofrece personal especializado en préstamo al CNC. Sin embargo, su nexo más fuerte está en el subproceso de expropiaciones. Los fondos estatales destinados a adquirir los derechos de vía de los proyectos viales por medio de expropiaciones provienen del Fondo Vial que administra el CONAVI. Por lo tanto, es necesaria una constante comunicación y coordinación entre ambas instituciones.

b. Actores contralores

1. Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa representa el Primer Poder de la República, está compuesto por 57 diputados y diputadas de elección popular en proporción a la población de cada provincia del país.

La relación de la Asamblea Legislativa con la política de concesión se puede dividir en dos momentos, el legislativo y el de control político. En el primer caso, es la Asamblea Legislativa la encargada de aprobar las leyes 7762 y 8643 que brindan el marco jurídico que autoriza y regula el uso de los contratos de concesión y que además crean el CNC. En el segundo caso, la Asamblea Legislativa tiene la potestad mediante el voto de mayoría del plenario, de formar comisiones especiales de investigación sobre aspectos de interés público. En este sentido, el 25 de agosto del 2010 durante la sesión ordinaria número 065, el Plenario legislativo aprobó la creación de la *“Comisión Especial que investigará y Analizará todos los Procesos de Concesión que ha otorgado el Estado costarricense, o esté por otorgar, al amparo de la Ley 7762 y su modificación parcial contenida en la Ley 8643.”*

Esta Comisión Especial, llamó a comparecer a Ministros y Viceministros de Obras Públicas y Transportes, a gerentes de empresas concesionarias, directores de consejos del MOPT, funcionarios del CNC, consultores externos, etc. El trabajo de investigación realizado por esta

comisión logró identificar una serie de irregularidades en los procesos de concesión, pero también identificó algunas de las más grandes deficiencias administrativas del CNC y en su Informe de Mayoría propone una lista de recomendaciones para mejorar su capacidad de gestión.

2. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República fue creada en 1951 y tiene su fundamento en la Constitución Política de 1949. Es un órgano constitucional del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización en Costa Rica. El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por votación de al menos dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea Legislativa.

En Costa Rica, los beneficios patrimoniales y toda liberación de obligaciones en favor de un sujeto privado, deberán darse por medio de una ley y estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría de la República. Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá rendir cuentas a la Contraloría.

En el caso de los contratos de concesión de obra pública, éstos establecen exoneraciones de impuestos para la empresa concesionaria durante los periodos de construcción y explotación de la obra. Por este motivo, el concesionario como ente privado que administra una obra pública y que goza de beneficios provenientes de relaciones con el sector público, es sujeto de control por parte de la Contraloría en lo que respecta a estos beneficios. (Mata, 2011:249)

3. Defensoría de los Habitantes

La Defensoría de los Habitantes de la República es la institución responsable de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes del país frente a las acciones y omisiones del sector público y en el cumplimiento de su mandato divulgará y promocionará esos derechos. Así mismo, velará porque el funcionamiento del Sector Público se ajuste a la moral y la justicia.

Si en el ejercicio de sus funciones, la Defensoría llega a tener conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, debe recomendar y prevenir el órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo los procedimientos de ley; pero si se considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público.

En cuanto a los contratos de concesión, la Defensoría ha realizado evaluaciones y estudios sobre las relaciones entre la administración y el concesionario y ha denunciado situaciones anómalas en el manejo de los contratos. Una denuncia de la Defensoría de los Habitantes podría dar lugar a una comisión de investigación de la Asamblea Legislativa o a un expediente de investigación del Ministerio Público. Para ejemplos concretos del accionar de la Defensoría de los Habitantes en aspectos referentes a las concesiones ver: Defensoría de los Habitantes, OFICIO N° 02700-2014-DHR -[AE] del 17 de marzo del 2014.

4. Autoridad Reguladores de los Servicios Públicos (ARESEP)

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos nace en 1996 con la Ley 7593 la cual le confiere personalidad jurídica y patrimonio propios. El principal objetivo de la ARESEP es que los servicios públicos regulados se presten en condiciones óptimas de acceso, costo, calidad y variedad. De forma tal que los intereses de los usuarios, consumidores y prestadores de servicios busquen ser armonizados.

Los servicios públicos regulados por la ARESEP son: electricidad, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, combustibles, riego, transporte público, servicios marítimos, aéreos y portuarios, ferrocarriles y correos.

Con respecto a los contratos de concesión de infraestructura de transportes, la Ley 7593 establece en su artículo 5 que la ARESEP fijará los precios y tarifas de los servicios públicos antes indicados, además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los mismos. En este sentido, durante la etapa de creación del cartel, el CNC está obligado por ley a consultar al ARESEP sobre la estructura tarifaria, los parámetros de ajuste tarifario, los parámetros de calidad de servicio al cliente y el porcentaje de honorarios de la auditoría y fiscalización del contrato.

Sin embargo, la Ley 7762 en su artículo 64 establece una excepción general de las concesiones sobre la Ley 7593 de la ARESEP, por lo tanto, el diseño de la estructura tarifaria y los elementos financieros que las sustentan corresponden exclusivamente al CNC; mientras que la ARESEP se limita solo a dar su criterio sobre la razonabilidad y coherencia de la misma en relación directamente con el proyecto concesionado. Es decir, en estos casos la ARESEP no diseña y aprueba la estructura tarifaria, pero su consulta es obligatoria y sus observaciones, vinculantes.

Durante el periodo de explotación de las obras en concesión, la Ley 7762 le otorga a la ARESEP las siguientes atribuciones:

- Atender denuncias sobre cobros irregulares
- Atender denuncias por faltas en la calidad del servicio
- Resolver discrepancias sobre resultados de la metodología de revisión tarifaria

La ARESEP comunicará a la empresa concesionaria las denuncias y establecerá plazos razonables en los que puedan entregar pruebas de descargo.

C. Actores públicos colaboradores

1. Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República fue creada mediante el Decreto-Ley 40 del 02 de junio de 1948, emitido por la Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres Ferrer.

Este es el órgano superior consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública; representante legal del Estado; asesor de la Sala Constitucional, Notario del Estado y facilitador de información jurídica a la sociedad. Tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones. Es también el ente defensor de los funcionarios públicos cuando exista alguna causa penal contra ellos por actos o hechos en que participen en el cumplimiento de sus funciones.

La relación de la Procuraduría con el proceso de concesión está directamente ligado a la segunda etapa del proceso de expropiación, cuando éste pasa de la Sede Administrativa a la Sede Judicial. En este momento, la Procuraduría notifica al propietario y los otros interesados con el fin de realizar el pago correspondiente. La Procuraduría inscribe los terrenos adquiridos a nombre del Estado. (Entrevista 1) (Mata, 2011:254)

2. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)

El Ministerio de Planificación y Política Económica es el órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República. Es el ente encargado de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades de la Administración. Es decir, es la institución en la que se gestan la visión y metas de mediano y largo plazo sobre las que trabaja el gobierno.

Su principal relación con la política de concesión es en el área de planificación estratégica. El MIDEPLAN es la institución que debe identificar las inversiones clave en infraestructura y evaluar cuáles son los mecanismos de financiamiento más adecuados. Además, el MIDEPLAN debería ser la entidad encargada de fomentar los acuerdos de cooperación interinstitucional necesarios para la consecución de las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Ministerio de Hacienda

Desde 1966, el Ministerio de Hacienda es el ente encargado de dirigir y ejecutar toda la política hacendaria de Costa Rica. Su principal objetivo es asegurar a la sociedad costarricense la efectiva y justa recaudación y captación de los recursos financieros necesarios para satisfacer sus necesidades y obligaciones, así como, mediante su adecuada asignación, contribuir con eficiencia y transparencia al desarrollo económico y social del país.

En cuanto a las concesiones, el Ministerio de Hacienda tiene participación en diversos momentos:

- Exoneraciones: los contratos de concesión de obra, por ser proyectos del Estado, tienen exoneración para los equipos que son ingresados en el país. El Ministerio de Hacienda tiene que aprobar y revisar todas esas importaciones.
- Gestión de la garantía de ingreso mínimo: los contratos de concesión suelen tener cláusulas de ingresos mínimos garantizados por el Estado por un determinado plazo. Según estas cláusulas, si el concesionario no alcanza los niveles de ingresos indicados en los contratos, la Administración Concedente le completará el faltante hasta el tope de ingresos mínimos acordado en el contrato. El Ministerio de Hacienda debe aprobar y entregar dicha garantía.
- Captación del canon de explotación: La Ley 7762 establece que el concesionario debe pagar un canon de explotación de la concesión igual al 1,25% de los ingresos brutos de la concesión.
- Durante la etapa de explotación, el concesionario debe informar anualmente sobre las inversiones que ha realizado en el proyecto, tanto en infraestructura como en equipos. El detalle de inversiones debe incluir expropiaciones, amortizaciones (que a su vez deben coincidir con los montos reportados por el concesionario al Ministerio de Hacienda), sustitución de equipos, desarrollo y ampliación de áreas de descanso y áreas comerciales. (Mata, 2011:256)

4. Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, es el órgano técnico Rector del Gobierno de la República en materia de viviendas y ordenamiento territorial.

Desde este Ministerio, se emiten las políticas y directrices, en función de las necesidades y demandas de los distintos estratos socioeconómicos, con el propósito de facilitar el acceso a viviendas, sujetas a la coordinación de una planificación integral de nuestro país⁴¹.

La relación del Ministerio de Vivienda con los proyectos de concesión de obra pública es en el tema de la reubicación de asentamientos ubicados en los derechos de vía. Estos asentamientos no planificados, generalmente son construcciones ilícitas que invaden el derecho de vía de las carreteras. Corresponde a este Ministerio y a sus entidades adscritas, la pronta reubicación de dichas familias con el fin de poder resolver sus problemas de vivienda y a la vez impedir atrasos en la ejecución de las obras. (Entrevista 1.)

5. Municipalidades

La República de Costa Rica está dividida en siete provincias, las cuales a su vez están divididas en cantones. En total en todo el territorio nacional hay 81 cantones. En Costa Rica, los cantones son las únicas unidades administrativas en contar con gobiernos locales o municipalidades, de ahí, su gran importancia política. Los cantones se dividen en distritos y los distritos en barrios. Los Concejos Municipales son presididos por un alcalde que es electo popularmente por un período de seis años.

La relación de las municipalidades con el proceso de concesión tiene que ver principalmente con el uso del suelo y el manejo de los espacios públicos y vías públicas. Las municipalidades son responsables por la planificación urbana del cantón a través de sus Planes Reguladores. Los proyectos de infraestructura dados en concesión deben considerar esos Planes Reguladores.

Por otra parte, las municipalidades son las encargadas de brindar permisos de construcción, operación y patentes comerciales, por lo tanto, son ellas las encargadas de evitar la aparición de asentamientos ilegales o actividades en las márgenes de las vías. Junto con el MOPT, son las responsables de que se respeten los márgenes de las vías y las líneas férreas.

⁴¹ http://www.mivah.go.cr/Nosotros_Quienes_Somos.shtml

Finalmente, las comunidades organizadas pueden canalizar sus intereses y preocupaciones al respecto del impacto de algún proyecto de concesión a través de las municipalidades.

6. Instituciones proveedoras de servicios públicos

La participación de las instituciones estatales proveedoras de servicios públicos es vital para el éxito de los proyectos de concesión, y hasta el día de hoy, una de sus más grandes dificultades. Cuando los proyectos de concesión, como por ejemplo, los corredores viales de San José-Caldera o San José-San Ramón, requieren la ampliación de la vía o atraviesan otras obras de infraestructura, como acueductos u oleoductos, el CNC y la empresa concesionaria deben coordinar con éstas instituciones para el traslado de las mismas.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los funcionarios del CNC, las principales instituciones son: Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). El principal problema consiste en la ley no establece claramente quién debe hacerse cargo de los costos del traslado de dichos servicios. Además, por falta de planificación y coordinación, estas instituciones no incluyen el costo de las obras en sus presupuestos ordinarios lo que termina resultando en más atrasos dentro de la implementación de los proyectos. En el caso del proyecto San José-San Ramón, los costos de las obras fueron incluidos en el contrato aunque no queda claro que impacto tiene este sobre la tarifa propuesta.

2. Actores del sector privado

A partir del estudio de la reforma que dio origen a la política pública de concesiones, queda claro que el Estado costarricense busca resolver el rezago en infraestructura de transportes a partir de la coproducción de servicios públicos entre el Estado y las empresas privadas. En términos generales, el Estado ofrece un marco jurídico que permite y regula la actividad, una institucionalidad correspondiente y las condiciones de prefactibilidad de los proyectos, mientras que las empresas para participar deben competir a través del proceso de licitación y las seleccionadas deben realizar las inversiones iniciales. El principal incentivo que ofrece el Estado para atraer las empresas es un margen de ganancia a través del dominio sobre un mercado controlado por un plazo de entre 20 y 30 años de explotación.

Hasta el momento el CNC ha trabajado con las siguientes empresas:

1. Proyecto San José –Cadera:

- José Cartellone Construcciones Civiles (Argentina)
- Autopistas del Sol (España)

Luego de 8 años de atrasos para refrendar el contrato y dar la orden de inicio, el concesionario decide traspasar los derechos del contrato a una nueva empresa, Autopistas del Sol. La empresa Autopistas del Sol fue la encargada de la construcción de la carretera, la cual fue inaugurada por el Presidente Oscar Arias Sánchez el 27 de enero del 2010. La obra se encuentra actualmente en etapa de explotación.

2. Proyecto San José –San Ramón:

- Consorcio Vial San José-San Ramón compuesto por Concesiones Viales de Costa Rica S.A., Itinere Costa Rica S.A., Soares Da Costa Concesiones Costa Rica S.A. y M&S Concesiones S.A.
- OAS (Brasil)

La obra fue adjudicada el 7 de junio del 2004 al Consorcio Vial San José- San Ramón. Ante la imposibilidad de completar las condiciones precedentes, el 22 de septiembre del 2006, el Consejo Directivo del CNC dispone una suspensión indefinida del proyecto. Luego de un largo y complejo proceso de reequilibrio financiero del proyecto a raíz de los atrasos, el 11 de octubre de 2012 aprobó la solicitud de reequilibrio económico del proyecto y enviado a la Contraloría General de la República para el refrendo. El 11 de marzo del 2013 la Contraloría General de la República da el refrendo, sin embargo, las colectividades del occidente del valle central se manifestaron en contra del proyecto lo que llevó a la Presidente de la República a tomar la decisión de rescindir el contrato. En marzo del 2014, el gobierno pagó a OAS una indemnización de US\$35 millones de dólares⁴².

3. Terminal de pasajeros Aeropuerto Internacional Daniel Oduber:

- CORIPORT

CORIPORT es una empresa de propósito especial que ganó la licitación pública internacional del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós en Liberia ("AIL"), provincia de Guanacaste. AIL es el segundo aeropuerto internacional de importancia en Costa Rica, y está localizado

⁴² http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Gobierno-OAS-San-Jose-San-Ramon_0_1402059979.html

estratégicamente en una zona con múltiples actividades turísticas y económicas. Coriport está conformado mayoritariamente por dos reconocidas firmas del sector aeronáutico internacional de amplia experiencia: MMM Aviation Group S.A. de Canadá y ADC & HAS de EE.UU., además de varios inversionistas minoritarios locales e internacionales representados por las sociedades Inversiones Cielo Claro S.R.L., Cocobolo Inversiones S.R.L. y Emperador Pez Espada S.R.L.⁴³.

4. Proyecto Terminal de Contenedores de Moín:

- APM Terminals

5. Proyecto Cárcel de Pococí:

- MTC Halle Mills Morris Architecs

El proyecto fue adjudicado el 9 de enero del 2002 por acuerdo del Consejo Directivo del CNC. El 16 de octubre del 2002, la Defensoría de los Habitantes interpone un recurso de inconstitucionalidad ante la Sala IV. La Sala emite la resolución completa en el mes de junio del 2005, en base a la sentencia de la Corte Suprema, el ministro de Justicia emite un oficio el 8 de noviembre del 2006 indicando que el Estado costarricense ya no tiene interés en continuar con el proceso de licitación. La empresa no acepta rescindir el contrato por mutuo acuerdo y solicita al Estado una indemnización de US\$25,5 millones de dólares. (CNC. Oficio DST-OF-0691-2014)

3. Actores de la sociedad civil

Los proyectos de concesión de obra pública en transportes tienen la particularidad de que los pagan solamente los ciudadanos que usan la obra en contraposición con las obras financiadas con los fondos públicos a los que contribuyen todos los costarricenses. Si bien es cierto, el beneficio general para el país y su desarrollo será percibido por toda la ciudadanía, el costo directo sobre la construcción de la obra, la cubren los usuarios.

Los usuarios se pueden organizar en colectivos para defender sus intereses, en el caso de los proyectos de concesión han existido al menos dos grupos organizados de vecinos que han interpuesto objeciones a los proyectos. En el caso del proyecto San José- Caldera, los vecinos

⁴³ BID. <http://www.iic.org/es/proyectos/costa-rica/cr3941a-01/coriport>

de Ciudad Colón y Santa Ana se manifestaron en contra del pago de peajes. Aunque en este caso los vecinos no se agruparon de manera específica para oponerse al proyecto, utilizaron organizaciones pre-existentes como la Asociación de Valores Patrióticos.

En el caso del proyecto San José-San Ramón, los vecinos se organizaron alrededor del Foro de Occidente el cual está conformado por pequeñas organizaciones a niveles cantonales de las zonas de San Ramón, Palmares, Grecia, Sarchí y San Pedro de Poás. El Foro sirvió como plataforma para articular sus demandas y protestas hasta lograr que el Poder Ejecutivo suspendiera el contrato.

C. Factores que afectan el capital de acción interorganizacional

1. Falta de visión de país

Luego de la guerra civil de 1948 y la posterior fundación de la Segunda República, Costa Rica se enrumó en un proyecto de país orientado a la modernización, al desarrollo de una industria local y la consolidación del sistema democrático. Este proyecto de país, tal cual se detalla en el Capítulo III, estuvo vigente hasta bien entrada la década de los años setenta. Luego vino la crisis económica y una nueva reforma, con la cual se pretendía instalar un nuevo modelo de desarrollo, esta vez, con un retorno de Costa Rica a los mercados internacionales y con un aparato estatal más pequeño y eficiente.

Sin embargo, a pesar de los avances en el impulso de este nuevo modelo de desarrollo, así como en la reforma del Estado, el país no ha logrado crear el consenso político y social necesario para impulsar una nueva visión de país. Prácticamente todos los académicos y analistas políticos locales coinciden en que Costa Rica no ha logrado definir un rumbo claro dentro de sus nuevas posibilidades. Mientras tanto, los gobiernos de turno, ensayan diferentes aproximaciones a los mismos problemas que se vienen arrastrando desde inicios de los años ochenta.

Uno de los sectores donde la falta de visión de país es más evidente es en el sector de infraestructura de transporte. Costa Rica requiere, urgentemente, visualizar el país que desea en términos de infraestructura y proyectar esa imagen sobre sus instituciones y hacia el extranjero, con el objeto de discernir cuáles son los mecanismos más adecuados para lograr dicha meta.

Sin duda, el primer paso para lograrlo será mejorar sus sistemas de planificación estratégica entendida ésta como “la definición de planes futuros de desarrollo que sean concordantes con

objetivos socio-económicos prefijados, los que a su vez responden a una imagen país definida por la autoridad política de la nación”(Rivera, 2006:11).

En el caso concreto de la política de concesión de obra pública para proyectos de infraestructura de transporte, se necesita una planificación que se ajuste a los tiempos reales que este tipo de proyectos supone. Esto incluye los procesos de selección de socios concesionarios (licitación), periodos de construcción y explotación así como, la vida útil de cada uno de los proyectos. Estos planes deberían superar por mucho los Planes Nacionales de Desarrollo, que son hasta hoy, el principal instrumento de planificación del país, siendo que estos planes se construyen en función de cada gobierno y por lo tanto se proyectan tan solo a cuatro años plazo.

Es necesaria la elaboración de un Plan Nacional de Inversión en Infraestructura de Transportes que considere variables como el nivel de inversión deseado, el mecanismo de financiamiento de los proyectos, proyecciones de uso, posibles contratiempos y beneficios para la productividad del país y la calidad de vida de los habitantes. En cuanto a la política de concesión, ésta debería ser impulsada desde el Poder Ejecutivo de turno, pero no estar limitada a sus Planes Nacionales de Desarrollo. Al respecto, (Rivera, 2006:11) considera que la planificación de infraestructura de obras portuarias, aeroportuarias y viales, debe hacerse necesariamente de forma integral pues la evaluación social y privada de este tipo de proyectos depende fuertemente de las sinergias que entre ellos se generan.

Hasta el momento, el apoyo del Poder Ejecutivo (ministros y presidencia) a la política de concesión de obra pública no ha sido ni uniforme ni constante. Según la documentación revisada durante la investigación, algunos gobiernos han impulsado fuertemente la figura de la concesión y el CNC como ente rector, mientras que otros han dejado de lado el tema y no son pocos los que han ejercido su autoridad para detener algunos proyectos. Por ejemplo, la autopista San José – Limón, el tren interurbano, TREM, son proyectos que han sido desestimados en el CNC por una decisión proveniente de algún miembro del Poder Ejecutivo. En este sentido, el caso más sonado fue la decisión de doña Laura Chinchilla (2010-2014) de rescindir el contrato con la empresa brasileña OAS para realizar las ampliaciones de la carretera San José-San Ramón. Por esta decisión, el país tuvo que pagar una indemnización de US\$45 millones de dólares. Esto sin contar, los daños a la seguridad jurídica del país y a la figura de la concesión como tal, en tanto fue desestimada públicamente por la más alta figura política del país. El “derrame” de esta

decisión sobre el resto de la Administración Pública tiene claras consecuencias sobre el capital de acción interinstitucional del CNC.

Actualmente la planificación nacional está a cargo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Sin embargo, cada institución estatal tiene sus propios mecanismos de planificación y los lineamientos provenientes del MIDEPLAN son más de carácter indicativo y tienen poca fuerza vinculante. Así, el MIDEPLAN trabaja en la redacción de los Planes Nacionales de Desarrollo en los cuales se esboza de manera general cuáles son los principales objetivos a lograr durante la administración en base a los Planes de Gobierno pero no tiene mecanismos de control de monitoreo sobre el avance de cada institución.

En términos de proyectos de concesión, la definición de los objetivos y metas ha sido ambigua y escueta. Los esfuerzos de planificación se hacen solo sobre el CNC y no se consideran los otros actores vinculados a la política de concesión como por ejemplo, las instituciones proveedoras de servicios públicos, la Procuraduría o el Juzgado Contencioso Administrativo; los cuales a su vez realizan sus propias planificaciones lo que resulta en un problema de superposición o incompatibilidad de planes.

Finalmente, un aspecto fundamental a la hora de abordar la planificación estratégica como mecanismo para mejorar la capacidad de acción interinstitucional del CNC es construir dispositivos de rendición de cuentas. En Costa Rica no existen mecanismos que obliguen a las instituciones a dar cuentas sobre su desempeño en función del Plan Nacional de Desarrollo. Lo más cercano son las intervenciones que realizan los organismos de control como la Contraloría General de la República o la Asamblea Legislativa, pero sus alcances no tienen fuerza sancionaría para la institución más allá de lo político. Según un análisis realizado por (Mata, 2011:317-318) sobre los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos (1998-2002), (2002-2006) y (2006-2010) los objetivos para los proyectos de concesión presentaban una serie de deficiencias. Los objetivos y metas estaban mal calculados pues eran imposibles de realizar para los tiempos definidos, no se consideraban las diferentes etapas de los proyectos, no se establecían metas intermedias que permitieran evaluar los avances y tampoco se incluía ningún componente de fortalecimiento institucional para el CNC, por lo que las metas quedan sistemáticamente vacías de posibilidad de alcanzarse. El balance general de este análisis señala que en términos de proyectos de concesión los logros alcanzados en función de las metas planteadas fueron mínimos, en todos los casos, por debajo del 25%. (Mata, 2011:317)

2. Coherencia y coordinación interinstitucional

La implementación de una política pública de concesión para infraestructura de transportes es una decisión de Estado y no puede limitarse a un ministerio y mucho menos a un organismo menor como el Consejo Nacional de Concesiones. El apartado anterior muestra la amplia red de actores que intervienen en la puesta en práctica de la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicio Público. Algunos de estos actores cumplen funciones ejecutoras, otros de colaboración y otros de control. Sin embargo, el éxito en la implementación de la ley no va a depender solamente del desempeño individual de cada uno de los actores, sino también, de la acción coordinada entre ellos.

Al analizar cuáles son los factores que afectan la capacidad de acción interinstitucional del CNC se distinguen falencias estructurales en la coherencia y coordinación de la política de concesión. Martínez Nogueira (2010) mencionado en (Bertranou, 2013: 9) nos permite avanzar sobre estos conceptos. Según este autor, el concepto de coherencia se refiere a “la relación entre los objetivos buscados y la capacidad para que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores.”

En el caso del CNC, el problema de coherencia se manifiesta en la inconsistencia entre los objetivos planteados y la capacidad institucional instalada. Tal cual se presenta en el capítulo III en el que se discuten los detalles de la reforma que dio lugar a la creación de la política de concesión, la creación del CNC se hizo con la idea de dar una solución rápida a un problema complejo pero sin considerar otros aspectos fundamentales en la puesta en práctica de ley. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 establecía como prioridades los siguientes proyectos: Ciudad Colón-Orotina, Autopista General Cañas, Autopista Bernardo Soto, Carretera Naranjo-Florencia, Autopista Florencia del Castillo, Radial Zapote-Curridabat, Circunvalación Norte y Puente sobre el río Tempisque. Sin embargo, el CNC apenas iniciaba sus labores y el poco personal con el que contaba para impulsar esta larga lista de proyectos, no tenía ninguna experiencia ni capacitación para gestionar contratos de concesión. La misma situación se repite por los siguientes cuatro Planes Nacionales de Desarrollo.

En cuanto al concepto de coordinación, (Martínez Nogueira, 2010) señala que hace referencia a la consistencia de la política pública a nivel horizontal, es decir, la capacidad de orientar los esfuerzos de todos los actores involucrados hacia un mismo objetivo, el cual a su vez es superior que el objetivo planteado por cada actor. En el caso concreto del CNC la revisión documental y

las entrevistas realizadas durante esta investigación dejan ver que la institución no tiene el control completo del proceso de concesión; muy por el contrario, hay una serie de sub-procesos que son muy complejos y que dependen del accionar de otros actores. Más aún, muchos de los actores involucrados tienen la posibilidad de detener o incluso anular el proceso central, que sería el contrato de concesión.

La investigación realizada por (Mata, 2011) demuestra como en la práctica los diferentes actores involucrados en la política de concesiones en Costa Rica operan bajo lo que el autor llama “óptimos parciales”. Este término se refiere a la tendencia de las instituciones públicas costarricenses a escudarse tras un apego férreo al texto de la ley, lo que les permite ofrecer una gestión positiva ante la opinión pública, aunque sus esfuerzos no hagan aportes significativos a las metas superiores que se impone el país.

A pesar de esto, existe en la Administración y en la opinión pública la expectativa de que el CNC garantice el éxito de la política de concesión e incluso que dé solución al rezago en infraestructura. Es decir, el CNC no ha logrado desarrollar las capacidades necesarias para su gestión, incluyendo la posibilidad de influir sobre la actuación de los otros actores, tampoco tiene el control sobre la totalidad del proceso, pero si carga con la responsabilidad administrativa y política completa.

Uno de los factores que ha impedido al CNC avanzar en la coordinación institucional es la falta de planificación a nivel interno. Al no tener control sobre los plazos de cada fase del proceso de concesión, el CNC no es capaz de informar a los otros actores de qué tipo de asistencias va a necesitar, los posibles costos y tiempos. De esta manera, las necesidades de los proyectos de concesión no logran incluirse dentro de la planificación de las diferentes instituciones y llegado el momento no hay recurso financiero ni humano para atenderlos. El proceso de reubicación de servicios públicos es el más claro ejemplo de esto.

A lo largo de la existencia del CNC, se han logrado algunos avances en términos de coordinación. Durante la gestión de doña Rocío Aguilar como Secretaria Técnica () el CNC coordinó con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) capacitaciones para un grupo amplio de funcionarios de las organizaciones colaboradoras y contraloras del proceso de concesión. Al ser una política novedosa en el país, los funcionarios de estas instituciones tenían poco o ningún conocimiento lo que contribuía a que las tareas pendientes se pospusieran. Estos esfuerzos rindieron algunos frutos, pero en el año 2006, con la Administración Arias Sánchez, esta

iniciativa fue dejada de lado para enfocarse en el proyecto San José-Caldera y muchos de los funcionarios que se habían capacitado dejaron la Administración Pública.

En su lugar, en el año 2007 se firmaron algunos acuerdos de cooperación pero en su mayoría era de carácter *ad hoc* para tareas específicas relacionadas con los proyectos San José-Caldera y más tarde San José- San Ramón. A pesar de esto, hubo problemas significativos con algunas instituciones como por ejemplo, el Juzgado Contencioso Administrativo en el cual algunos jueces supeditaron la entrada en posesión de los terrenos expropiados a los resultados de los juicios los cuales se pueden extender varios meses o incluso hasta años. Según la jefa del Área de Asuntos Legales del CNC, esto es injustificable en tanto el Estado tiene la potestad incuestionable de expropiar los terrenos que sean necesarios independientemente del acuerdo monetario al que se llegue. Por lo tanto, la entrada en posesión debería darse en cuanto el Estado haya emitido la Declaratoria de Interés Público y depositado el monto correspondiente al avalúo (Entrevista 2)

Una situación similar ocurrió con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para el proyecto San José-San Ramón. La ampliación de la autopista incluía el traslado de todo el tendido eléctrico, los cálculos sobre los costos no fueron realizados a tiempo y el ICE no los incluyó en sus presupuestos, siendo que los costos sumaban varios millones de dólares y no se podían cubrir con Presupuestos Extraordinarios. Según Alexandra Cerdas, la firma del Acuerdo de Cooperación con el ICE tardó casi un año pues la legislación no deja claro si estos costos le corresponden al Estado a la empresa concesionaria. (Entrevista 2)

3. Falta de estrategia de comunicación

La capacidad de acción interinstitucional se puede mejorar a partir de la implementación de una estrategia de comunicación a través de la cual se ofrezca información clara sobre qué es una concesión y cuáles son sus posibles beneficios para el país. Esta estrategia de comunicación debería incluir alcances diferenciados para los diferentes grupos de actores con los que se relaciona el CNC, valga decir, las empresas, otras instituciones públicas y lógicamente, los usuarios directos y la comunidad en general.

Sin embargo, desde que se creó en 1998, el CNC nunca ha tenido una estrategia de comunicación, ni siquiera a nivel de plan. El tema ha sido escasamente tratado y sorprende que los actores contralores del proceso no hayan llamado la atención al respecto a pesar de la evidente

contribución que hubiera tenido en situaciones de conflicto como en el proyecto San José - San Ramón.

En un estudio realizado por Benjamín Sandino (2011) sobre a las lecciones aprendidas del proyecto San José –Caldera, el autor señala, “la administración es omisa en la atención de un área tan delicada como resulta ser la Gestión de Comunicación, ya que es en este momento en donde se establecen los procesos que garanticen la generación, recopilación, distribución, almacenamiento, recuperación y disposición final de la información, permitiendo que esta sea oportuna y adecuada.

No existe ninguna gestión que permitiera documentar a los interesados del proyecto, aquellos que serían impactados directamente o bien a los que serían involucrados directos para la ejecución del proyecto. Una de las grandes debilidades de este proyecto de concesión San José - Caldera, fue esta omisión dado que no se trató correctamente el abordaje de la información que requerían los diferentes sectores interesados, dado que se debe tener muy definido cada uno de estos sectores para transmitir la información adecuada y de forma acertada.”

En entrevista con el Sr. Gustavo Briceño, Jefe del Área de Capital Humano y Gestión del CNC, se pudo comprobar que la misma situación se repite para cada uno de los proyectos. (Entrevista 8). Al respecto, Briceño señala “el tema de una norma de promoción y divulgación tiene una serie de escalas grises pues no sabemos cuándo agregar en el contrato una cláusula que obligue al concesionario a iniciar un proceso de divulgación sobre el proyecto.” En todo caso, llama la atención que dentro de los esfuerzos de gestión que están realizando dentro del CNC, se intenta ubicar el tema dentro del ámbito de acción del concesionario y no como un eje fundamental de sus funciones.

Según lo que establece la legislación, una de las condiciones precedentes con las que debe cumplir la Administración antes de dar la orden de inicio de las obras, es un estudio de impacto socio-económico. Desde el punto de vista del autor, este sería un momento pertinente para iniciar los procesos de promoción y divulgación, al menos con las comunidades alcanzadas por el proyecto. Sin embargo, según señala Briceño, durante estos procesos se habla principalmente con los alcaldes y con algunos miembros de la comunidad, pero no se establecen mecanismos amplios de consulta popular. El resultado es que se comunican los detalles del proyecto a los alcaldes que vienen y van, y la comunidad permanente no es involucrada en el proceso.

En relación con la comunidad, una estrategia de comunicación clara podría mejorar la percepción del CNC y aclarar dudas sobre la figura de la concesión. El país completo debería conocer qué tipo de beneficios se esperan de cada proyecto, tanto para los usuarios directos, como para la ciudadanía en general. Este también puede ser un buen instrumento para mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, se puede ampliar la cantidad de documentos disponibles en la página web de CNC, donde los ciudadanos puedan conocer acuerdos de la Consejo Directivo, ver las Declaratorias de Interés Público, copias de los carteles y contratos, así como los informes emitidos por la Contraloría General de la República y el ARESEP.

A nivel de las empresas, el CNC debería emprender una estrategia de comunicación en la que los inversionistas (que hasta ahora siempre han sido extranjeros) pueden tener acceso de manera rápida y sencilla, a los requisitos necesarios para participar de licitaciones de este tipo en Costa Rica. La página web debería contener información detallada de cada cartel incluyendo sus tiempos y requisitos. La falta de material que explique “las reglas del juego” de concesión en Costa Rica puede ser uno de los factores que ha influido en la escasa participación de oferentes en los procesos de licitación, algunos de los cuales han sido declarados desiertos u otorgados a un oferente único.

Durante la etapa de explotación, se debería informar de manera periódica y sistemática a la ciudadanía el tipo de beneficios que percibe la Administración a partir de cada uno de los proyectos. Finalmente, sería estratégico compartir los logros con los otros entes de la Administración Central como incentivo a la participación y como una manera de fomentar el compromiso de colaboración y cooperación en el proceso de concesión.

4. Falta de instrumentos legales vinculantes

A partir del análisis institucionalista de Guy Peters (1999) y según la perspectiva de la elección racional, la “buena institución” es aquella que logra superar las “fallas del mercado” o en este caso, la que logra superar las fallas de la arena política en la que está inserta (Mata, 2011: 344). En el caso particular del CNC, esto significa lograr que los otros actores involucrados acepten constreñir su deseo por maximizar sus beneficios individuales en función de un objetivo superior, la efectiva consecución de la política de concesiones.

El análisis documental realizado en esta investigación muestra que el CNC ha tenido relativo poco éxito en posicionar sus objetivos institucionales en la agenda de otros actores estatales. A

pesar de que existen datos técnicos detallados sobre el nivel de rezago en infraestructura y una lista clara de proyectos prioritarios, la política de concesión y la dotación de infraestructura vial pesa, casi exclusivamente sobre el CNC sin que la Administración se percate de la necesidad de establecer el tema infraestructura como uno de los pilares de una nueva visión de país.

Una de las maneras más directas de operacionalizar la estrategia de concesión es dotar al CNC de instrumentos legales con fuerza vinculante. Actualmente, el CNC cuenta con muy pocos instrumentos legales que le permitan mejorar su capacidad de acción interinstitucional. De acuerdo a la Licenciada Alexandra Cerdas, las Declaratorias de Interés Público que se emiten para cada proyecto son el instrumento administrativo de mayor jerarquía legal con el que cuenta el CNC en términos de coordinación institucional. En ellos se incluyen todos los actores estatales involucrados, que van desde la Administración Concedente, el Ministerio de Hacienda, la Procuraduría, la Contraloría, hasta la Dirección de Migración y Extranjería.

Además de las Declaratorias de Interés Público, el CNC cuenta con la posibilidad de actuar bajo los principios de colaboración y coordinación establecidos en la Ley General de Administración Pública, o a través de Directrices del Poder Ejecutivo, sin embargo, esto se hace solo en casos calificados y específicos.

En la práctica, el acceso a este tipo de instrumentos permitiría al CNC influir en el orden de prioridades de los otros actores. Por ejemplo, siguiendo el caso de la Dirección General de Migración y Extranjería, implicaría que las visas que solicita el concesionario para su staff principal se vean desde la Dirección de Migraciones como un tema de Estado en tanto que el atraso que esto pudiera provocar podría resultar en multas potencialmente millonarias para el Estado.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos este nivel de “entendimiento” institucional no se ha logrado plenamente en la Administración Pública. Uno de los puntos clave en este sentido es transmitir a todos los actores estatales que el modelo de concesión (a diferencia de contratación administrativa directa) implica que el Estado está a cargo de completar las Condiciones Precedentes estipuladas en el contrato, en tiempos límite y así poder dar la orden de inicio de las obras; si estos tiempos no se cumplen, la empresa tiene derecho a cobrar multas pues los atrasos tienen consecuencias sobre sus modelos financieros.

D. Hallazgos preliminares

De acuerdo a lo desarrollado en este capítulo se puede afirmar que la capacidad de acción interinstitucional del CNC es ve afectada por al menos tres grandes factores: falta de coherencia, falta de coordinación y falta de comunicación.

En cuanto a la coherencia (nivel vertical), entendida como la discrepancia entre los objetivos planteados y la capacidad instalada para llevarlos a cabo, el principal hallazgo está relacionado con la falta de “visión de país”. Luego de la crisis económica, y desde los primeros años de la Reforma del Estado, Costa Rica sigue buscando cuál será su camino hacia el desarrollo, sin lograr una definición clara. Los diferentes gobiernos proponen su visión propia cada cuatro años, pero no se ha logrado crear una agenda común que permita avances acumulativos. Esta situación se manifiesta claramente en el sector transporte. Las élites políticas deben propiciar un proceso de concertación nacional en el que se logre visualizar el país que se desea en términos de infraestructura y proyectar esa imagen sobre sus instituciones a través del fortalecimiento de sus capacidades. A casi veinte años de la primera ley de concesión de obra pública, no se ha logrado en Costa Rica un consenso político sobre si ésta es la forma adecuada o no para dotar al país de infraestructura. Estas “dudas” terminan por convertirse en mensajes ambiguos a las instituciones, a la ciudadanía y a las empresas interesadas en invertir en el país. Quizás el más claro ejemplo de esta situación es la cancelación del proyecto San José–San Ramón por parte de la Administración Chinchilla.

En cuanto a los problemas de coordinación (nivel horizontal), los datos recolectados en esta investigación permiten identificar al menos tres factores que afectan dicha capacidad. El primero de ellos es la falta de mecanismos de planificación estratégica en el país. Hasta ahora, el principal mecanismo de planificación son los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) elaborados y desarrollados por cada administración, los cuales tienen una proyección máxima de cuatro años. Más allá de los PND, son pocas las instituciones estatales que logran elaborar planes de acción que superen los 4 años, con la posible única excepción del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

En el caso particular de los proyectos de infraestructura de transporte la planificación se debe hacer por periodos largos, especialmente si las obras van a ser entregadas en concesión. En el objetivo de involucrar a todas las instituciones estatales que intervienen en el proceso es necesario considerar de manera realista los plazos para diseñar carteles, adjudicar obras, concluir

las condiciones precedentes, períodos de construcción y plazos de explotación. De esta manera, las necesidades en infraestructura quedan contempladas en los planeamientos de cada institución evitando así problemas de superposición o incompatibilidad de planes.

El segundo factor que afecta la coordinación del CNC con otras instituciones públicas es el poco peso vinculante de sus decisiones. La implementación de la política de concesiones no depende del esfuerzo de un solo ministerio o agencia estatal; por el contrario, requiere de la participación de varios actores estatales, tal cual se muestra en la sección B de este capítulo. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la Ley 7762, el CNC será su principal gestor. No obstante, en el ejercicio de su agencia, el CNC cuenta con muy pocos mecanismos que le permitan fomentar la participación de los otros actores.

Esto nos lleva al tercer punto, existen en el proceso de implementación de la política de concesiones, varios actores con capacidad de veto. Si bien es cierto, un adecuado balance manejo de los “controles y contrapesos” es saludable para la administración pública. Es importante destacar que en el caso del CNC, más allá de los actores de control, por ejemplo, la Asamblea Legislativa o la Contraloría de la República; varios de los actores colaboradores tienen la posibilidad de intervenir en los objetivos del CNC a través de sus acciones y omisiones. Un ejemplo claro, es la potestad del Poder Judicial de otorgar la entrada en posesión de los inmuebles expropiados, o el traslado de los servicios públicos por parte de las instituciones correspondientes. Es injusto decir que no se han logrado avances en este aspecto en los últimos años; sin embargo, es necesario dejar claro que el problema está lejos de solucionarse en su raíz y que se presenta clave en la ejecución de nuevos proyectos como la Terminal de Contenedores de Moín (TCM).

Finalmente, la capacidad de acción interinstitucional del CNC se ve afectada por la ausencia de un protocolo de comunicación que le permitan a la institución acercarse a las comunidades que se van a ver beneficiadas por las obras impulsadas. El CNC como principal gestor de la política pública de concesiones, tiene también la responsabilidad de ser el promotor de la figura que representa ante la ciudadanía. Hasta ahora, el CNC no ha logrado desarrollar ningún mecanismo que tome en cuenta la opinión de los ciudadanos con respecto a los proyectos que realiza. Los puntos de encuentro se han limitado a aspectos formales y que muchas veces se encuentran fuera de su órbita de acción, como por ejemplo, las audiencias públicas convocadas por la ARESEP para discutir las tarifas de peaje al usuario. El Banco Mundial, CEPAL y otros promotores

internacionales de la figura de las APP como medio de financiamiento, han alertado sobre la necesidad de avanzar en la creación de estos protocolos. Un esfuerzo de este tipo habría atenuado el conflicto provocado por el proyecto del corredor vial San José – San Ramón, que terminó por costarle al país US \$45 millones de dólares americanos además de un duro golpe a la gestión del CNC.

Conclusiones

El apartado de conclusiones permite entregar una síntesis de los principales hallazgos de la investigación en función de los objetivos que se han planteado el Capítulo II. Además de la síntesis de hallazgos, el análisis general ofrece una respuesta a la pregunta de la investigación y a la vez, una validación o negación de la hipótesis sobre la cual se trabajó. En el caso de la presente investigación, se analizan los hallazgos más relevantes en torno a los factores que afectan la dotación de capacidades estatales presentes en el Consejo Nacional de Concesiones. Esta discusión se extiende a aspectos generales de la política pública de concesiones implementada en Costa Rica desde finales de los años noventa y de la cual la creación del CNC es su principal manifestación.

Sobre el origen de la política de concesiones y el nacimiento del CNC como su principal ente gestor se logró establecer relación con dos momentos históricos. El antecedente más significativo fue la crisis económica de la década de los años ochenta en la cual se disminuyó considerablemente el gasto público en infraestructura de transportes; mientras que el contexto inmediato fue el proceso de Reforma del Estado, impulsado en Costa Rica durante la década de los años noventa y en el cual se decide trasladar el rol de proveedor del Estado hacia al sector privado a través del uso de Alianzas Público Privadas.

Con respecto al primer momento, la crisis económica de inicios de la década de los años 80, la revisión bibliográfica permite resaltar algunos aspectos relevantes a la política de concesiones. El primer aspecto a considerar es que Costa Rica transitó de manera exitosa por el Modelo de Sustitución de Importaciones por más de dos décadas, en las cuales el MOPT se consolidó como el principal y único proveedor de infraestructura del país, no solo de transportes, sino de toda la infraestructura pública. Las principales obras de infraestructura de transportes que disfruta el país actualmente fueron logradas durante ese periodo. Los mecanismos de financiamiento utilizados durante este periodo fueron principalmente el Presupuesto Nacional, donaciones internacionales y fondos provenientes de préstamos internacionales (deuda externa). Más allá de la discusión sobre la conveniencia de adquirir deuda para este tipo de proyectos, resulta notable que la estructura burocrática con la que contaba el Estado en ese momento logró hacerse cargo de proyectos de infraestructura de gran complejidad. Esto permite suponer que el problema de dotación de infraestructura en Costa Rica no es un problema exclusivamente de mecanismos de

financiamiento, sino que apunta al tema de fondo de esta investigación, la capacidad del Estado, expresado a través de la gestión de sus agencias, para definir y alcanzar sus objetivos.

El segundo aspecto tiene que ver con las características y magnitud de la crisis económica. En un primer momento, el Estado se ve en la obligación de suspender todo tipo de inversión en infraestructura pues las finanzas del país no lo permitían. Más adelante, ante la violenta manifestación de la crisis sobre la población, especialmente la rural, los organismos financieros internacionales urgen al país a tomar medidas de choque bajo una modalidad de condicionalidad cruzada la cual restringía los fondos para la estabilización económica que el país necesitaba desesperadamente, al avance en las reformas estructurales que dichos organismos solicitaban.

La combinación de presión social interna y las condiciones impuestas desde fuera generaron un ambiente político particular en el cual los dirigentes del momento se apresuraron a asumir el diagnóstico y la respuesta que venían desde afuera sin tomarse el tiempo para pensar en otras opciones. Si bien es cierto, el modelo de desarrollo presentaba señales de agotamiento, la crisis fue precipitada por una serie de externalidades que no fueron valoradas en su correcta dimensión y se asumió como propio el dictamen hecho por los organismos financieros internacionales; el cual se centraba en que el problema económico era causado principalmente por el tipo y tamaño de Estado que tenía Costa Rica; y por lo tanto, la respuesta estaba en su reducción.

Diez años después, en este contexto especial, y ante la profundización del rezago en infraestructura, surge la idea de introducir las alianzas público-privadas como respuesta al problema de infraestructura de transportes. Como se alcanza a leer en la exposición de motivos de la Ley 7404 y en las Actas del Plenario Legislativo en el que se discutió la ley, la figura de concesión de obra pública se aprobó con una expectativa de solución “rápida” y bajo el supuesto de que la dinámica del sector privado impondría su ritmo a la gestión pública.

De esta manera, la Reforma del Sector transportes significó la reducción de funciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como principal proveedor de infraestructura y el surgimiento del CNC como principal ente regulador de la actividad privada dentro del sector. Sin embargo, el estudio del proceso de reforma permite identificar algunas deficiencias importantes y cuya consecuencia ayudan a explicar el grado de éxito limitado de la política de concesión. Por una parte, la reforma falló en cortar la inercia o *dependency path* con el que venían funcionando las instituciones del Estado involucradas en el sector transporte y terminó por ubicar al CNC dentro del ámbito del MOPT, limitando así su verdadero potencial al heredar una

serie de malas prácticas y deficiencias que venían del Ministerio. Por otra parte, la Reforma falló en reconocer las características de las nuevas funciones asignadas al Estado y olvidó fortalecer las instituciones, en este caso al CNC, para ejercer de manera efectiva dichas tareas.

Un ejemplo de esta contradicción dentro del proceso de Reforma del Sector Transportes es la falta de personal con la que fue inaugurado el CNC y el cual se mantuvo por más de 10 años. El proceso amplio de Reforma del Estado implicaba la reducción de la planilla del Estado y el congelamiento de nuevas plazas. Entonces, a través del proceso de movilidad laboral voluntaria implementado durante la década de los años 90, se reduce considerablemente el personal del MOTP, por ley se le restan funciones, pero se falla en dotar a la nueva institución con el personal y los recursos que requiere para hacerse cargo del nuevo modelo, en tanto la reforma no alcanzó a la Dirección del Servicio Civil y éste no creó las plazas necesarias. Este error de cálculo político significó al país un nuevo atraso de 15 años en la dotación de infraestructura de transportes.

Durante el proceso de Reforma el principal esfuerzo estuvo en crear el marco jurídico necesario para permitir la participación de capital privado en la dotación de infraestructura. Sin embargo, ante la premura y la falta de experiencia, Costa Rica terminó adoptando el modelo chileno pero falla en comprender que Costa Rica no cuenta con la institucionalidad chilena y que por lo tanto, los resultados de la implementación de la ley no podrían ser los mismos.

El estudio de las autorizaciones legales formales señala que la legislación aprobada presenta algunas deficiencias. Por ejemplo, se hace una lectura muy acotada de lo son las Asociaciones Público Privadas y se limitan a aprobar el uso de tan solo una de sus formas, la concesión de obra pública. Más tarde, en un segundo intento de ley, se amplía a concesión de obra pública con servicio público pero se dejan de lado otras modalidades que se pueden ajustar mejor a los requerimientos de cada proyecto. En este mismo sentido, quedan por fuera del alcance de la política de concesión áreas importantes como las telecomunicaciones, la electricidad y los servicios de salud. En el caso de los muelles, la ley permite concesionar solo las obras nuevas y las ampliaciones, lo que desde ya se prevé como un posible conflicto de intereses entre las empresas concesionarias y los sindicatos, especialmente en el proyecto de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM). Además, la legislación tiene un sesgo implícito hacia los proyectos de infraestructura vial. Desde el inicio de las discusiones queda claro que tanto los legisladores, como los funcionarios públicos que se involucraron en el tema, tenían en mente los proyectos de infraestructura vial como principal objetivo de la política de concesión.

En cuanto a la creación del Consejo Nacional de Concesiones, la ley también presenta algunas deficiencias, interesa discutir particularmente dos de ellas. Primero, el CNC se creó como un órgano político más que técnico. La conformación del Consejo Directivo y su mecanismo de voto hacen que los proyectos tiendan a ser politizados y no producto de la planificación estratégica. Tal cual se detalla en el Capítulo IV, el Consejo Directivo es siempre precedido por el ministro o ministra de transportes, acompañado por los ministros de Planificación, Hacienda y el presidente del Banco Central, los otros dos puestos son para los representantes de las cámaras empresariales, y un puesto para los sindicatos, asociaciones solidaristas y cooperativas, los cuales, según las entrevistas realizadas, se seleccionan casi siempre entre personas allegadas al gobierno de turno. El secretario técnico, no tiene posibilidad de votar durante las sesiones del Consejo Directivo.

Otro de los aspectos a considerar en cuanto al texto de ley, es que hay poca claridad en cuál debería ser el rol del CNC en función de las otras partes de la Administración Concedente. Algunas secciones de la ley ubican al CNC como un gestor de los contratos de concesión, mientras que otras secciones hacen alusión a sus responsabilidades como fiscalizador de la obra en etapa de construcción y regulador del proceso de explotación. Estas funciones claramente sobrepasan la dotación de recursos que le son asignados a la institución, creando así una incompatibilidad entre el mandato de ley, la expectativa de los otros actores sobre la función del CNC y lo que en realidad su dotación de capacidad le permite hacer.

Cuando ésta diferencia se ha manifestado en forma de un desempeño deficiente del CNC, los decisores han optado por revisar las autorizaciones legales formales a través de reformas a la ley o incluso firmando nuevas y se han desatendido los temas de legitimidad y capacidad, lo que en última instancia ha propiciado la evasión de responsabilidades y pocos avances significativos en la implementación de los proyectos.

En cuanto a las autorizaciones de legitimidad, llama la atención que no se han realizado nunca estudios técnicos y económicos que permitan argumentar con datos objetivos que la concesión de obra pública es la mejor opción de financiamiento de obra pública con la que cuenta el país. Este ejercicio básico no se hizo en ocasión de la aprobación de ninguna de las leyes que impulsa el uso de la figura de concesión de obra pública. Más notable aún, es que incluso hoy a 16 años de su creación, este ejercicio tampoco se realiza como parte de las condiciones precedentes de cada proyecto. En otras palabras, cuando el Estado entra en un proyecto de concesión, lo hace

sin saber a ciencia cierta si la construcción y la gestión de la obra serán más baratas por esta vía que por otras vías de financiamiento público o privado.

La falta de planificación estratégica impide ofrecer esta información y la falta de capacidad para sacar adelante los proyectos ha resultado hasta el momento en grandes gastos para el Estado lo que al final termina por atentar contra el interés público. Esto ha quedado claramente demostrado con la cancelación del proyecto de la ampliación del corredor vial San José-San Ramón, en la que el Estado invirtió recursos por más de diez años y terminó pagando una indemnización de US\$45 millones de dólares sin tener ni siquiera un kilómetro de carretera construido.

No es hasta recientemente que el país se está planteando la posibilidad de explorar otras modalidades de financiamiento que no sean la transferencia directa del presupuesto nacional, mientras que otros países llevan años implementando otras alternativas como fomentar la creación y fortalecimiento de empresas locales, incluso cooperativas, que se encarguen del mantenimiento de la red vial cantonal.

Los constantes atrasos en la implementación de los proyectos también afectan la legitimidad de la institución ante otros actores estatales, los usuarios y hace que las empresas encarezcan sus ofertas. La aprobación del marco jurídico que regula las concesiones buscaba evitar procesos burocráticos largos y complicados y suponía que los inversionistas privados le darían un carácter más dinámico a la dotación de infraestructura de transportes. Sin embargo, los legisladores fallaron en considerar que el ritmo de dicha dinámica depende principalmente de la capacidad que tenga el Estado para gestionar los contratos y resolver las condiciones precedentes de cada proyecto.

El tiempo y la calidad son, sin duda, dos grandes fuentes de legitimidad sobre la gestión de una política pública. Los principios de eficacia y eficiencia que deberían regir la administración pública son constantemente valorados por la ciudadanía. Sin embargo, los datos presentados en esta investigación, señalan que el CNC tardó 12 años para ofrecer a los costarricenses una obra concreta. Lamentablemente, la carretera San José-Caldera presentó deficiencias estructurales importantes prácticamente desde su apertura lo que terminó por dañar la imagen de la concesión como alternativa para el financiamiento de proyectos de infraestructura. La ecuación tiempo, precio y calidad que hacen los usuarios dio un resultado negativo lo que puso al CNC en la mira de las principales organismos contralores del país.

Así, la legitimidad la política de concesión y la gestión del CNC han sido cuestionadas por la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República. El caso de la Asamblea Legislativa merece tratamiento aparte en tanto el juicio que hacen los diputados y diputadas cuando analizan la política de concesión es de carácter político y no solamente técnico. En este sentido, se debe recordar que la agenda de proyectos impulsada desde el CNC por cada gobierno obedece a los intereses que han puesto en su Plan Nacional de Desarrollo, por lo tanto, están impregnados de un componente político innegable. De la misma manera, son cuestionados y evaluados desde las bancadas políticas representadas en el Congreso, todo con una altísima exposición mediática.

En cambio, los análisis realizados por la Contraloría responden a criterios técnicos de la administración pública sobre los principios de rendición de cuentas y transparencia. Por lo tanto, aunque menos publicitados, estos informes tienen también efectos importantes en la legitimidad de la institución y de la política pública que impulsan. Aunque el tema de la corrupción siempre gravita en torno a los proyectos de concesión, vale la pena resaltar que la mayoría de informes emitidos por la Contraloría con respecto al CNC, apuntan al tema de la capacidad institucional como factor central en el desempeño de la ley.

En este sentido, la presente investigación intenta ir más allá de lo expuesto por la Contraloría y explora los factores que afectan el grado de dotación de capacidad. El análisis sobre los medios de acción del CNC muestra los principales problemas están relacionados con la falta de inversión en capital humano, la ausencia de procedimientos claros y estandarizados y finalmente, el fracaso en dotar la institución de la autonomía financiera que el texto de ley propone.

En cuanto la cantidad de personal ya se discutió antes en esta sección como la Reforma del Sector Transportes no logró prever la necesidad de alcanzar otras instituciones estatales que, aunque no participan de manera directa de la dotación de infraestructura, forman parte esencial de la administración pública. Así, la Reforma plantea una opción novedosa para el país con la implementación de la figura de concesión, pero no logra modificar el régimen de Servicio Civil para que provea a la nueva institución del personal que requiere.

Al verse obligados por ley a acudir al Servicio Civil para seleccionar al personal del CNC, la institución inicia funciones con un grupo de gente que no contaba con los conocimientos ni la experiencia necesaria. Esto se entiende, hasta cierto punto, si se considera que hasta ese momento no había habido en Costa Rica ninguna experiencia parecida a un contrato de concesión. Sin

embargo, la institución lo logró instalar un mecanismo efectivo para fomentar la capacitación y el desarrollo personal. Por el contrario, cuando en el año 2006 el gobierno de Oscar Arias Sánchez decide enfocar todos los esfuerzos en el proyecto San José – Caldera, deciden solventar el problema de la capacidad profesional a través de la contratación de consultores externos. Esta decisión política tuvo serias consecuencias para el CNC. En primer lugar, deja la experiencia del primer proyecto que supera la etapa de licitación, por fuera del equipo de trabajo. Todo ese conocimiento se perdió con la partida de cada consultor. Generó un ambiente complicado dentro del personal de planta y fomentó la rotación del personal, al promover enormes diferencias salariales entre miembros de un mismo equipo. El proceso de desarrollo de procedimientos que se venía realizando con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo queda inconcluso y finalmente, le solicita al CNC un esfuerzo enorme en sacar adelante un proyecto complejo, sin los recursos materiales ni los conocimientos materiales necesarios, lo que termina desvirtuando de alguna manera, la verdadera función del CNC y exponiéndolo públicamente como una institución de bajo rendimiento. Esta decisión política atrasó el proceso de fortalecimiento institucional del CNC en 8 años.

La dotación de capacidad de medios de acción se ha visto afectada también por la falta de independencia económica que se había planeado para el CNC. El Fondo Nacional de Concesiones, que fue el mecanismo que escogió el legislador para dotar al CNC de autonomía presupuestaria no ha logrado aún su completo funcionamiento. Existen tres factores que han impedido que esto suceda, el primero tiene que ver con una inconsistencia en la legislación lo que generó que el fondo fuera tácitamente derogado por el principio de Caja Única que rige la Administración Pública Costarricense. Los otros dos factores, tienen que ver con injerencia política. En el caso de cobro de multas al concesionario por incumplimientos al contrato, la investigación llevada a cabo por la Asamblea Legislativa demostró que la decisión de no cobrar dichas multas fue del Poder Ejecutivo, restándole así los recursos que por ley le correspondían al Fondo Nacional de Concesiones. De igual manera, el fondo no ha logrado percibir las ganancias generadas por los peajes de la carretera San José- Caldera, único proyecto de concesión en etapa de explotación actualmente, por un grave error de gestión, al no incluir en el proyecto mecanismos que le permitan al Estado fiscalizar la cantidad de usuarios por día.

A este punto queda claro que la política de concesiones es compleja y requiere necesariamente de la participación de una gran cantidad de actores. El objetivo tres de esta investigación procura identificar algunos de los factores que afectan la capacidad de acción interinstitucional que tiene

el CNC. En este sentido, los datos analizados permiten identificar al menos cuatro factores: la falta de una visión de país que incluya la política de concesión como mecanismo fundamental en la dotación de infraestructura de transportes, la falta de mecanismos de coordinación interinstitucional, la falta de una estrategia de comunicación del CNC y la falta de fuerza vinculante en sus acciones.

En el primer caso, muchos analistas y funcionarios públicos coinciden en señalar que Costa Rica no ha logrado crear una nueva visión de país, una idea consensuada de cómo debe ser Costa Rica en el corto plazo que le dé un norte a sus decisiones políticas y administrativas. Esta falta de proyecto país es evidente en el sector transportes donde el país no cuenta con una estrategia clara. La planificación estratégica en Costa Rica es casi inexistente, con excepción del Instituto Costarricense de Electricidad, ninguna otra institución del Estado tiene mecanismos de planificación a 25 años o más.

La mayoría de los esfuerzos de planificación están centrados en el MIDEPLAN pero se reducen a la preparación y gestión de los Planes Nacionales de Desarrollo que elaboran e impulsan cada gobierno. Los proyectos de infraestructura, y especialmente los de concesión de obra pública, suponen en su mayoría un plazo mayor que una administración de cuatro años. Es imprescindible, sacar la planificación de infraestructura de los planes nacionales de desarrollo para blindarlos de los avatares de la política electoral. El país debe avanzar en un proceso de concertación nacional en torno al tema del tipo de infraestructura que mejor se acople al nuevo modelo de desarrollo y sobre la manera en cómo se van a financiar esos proyectos. Para lograr una mejor coordinación interinstitucional, la política de concesiones debe ser una política de Estado y no una iniciativa de un ministerio en particular. Es necesario establecer planes quinquenales y a veinticinco años plazo, que es el tiempo promedio que tarda una concesión, con metas intermedias bien definidas y mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan dar cuenta de los avances en el proceso.

En cuanto a la coherencia de la política, es importante que se logre una mayor consistencia entre los objetivos institucionales del CNC y su dotación de capacidad. Durante el proceso de la Reforma del Estado, se le trasladan al CNC una serie de proyectos de gran envergadura, con un alto nivel de complejidad e impacto en la productividad del país, pero no se le asignan recursos acorde a su nivel de responsabilidad. Es importante también avanzar en la coordinación entre instituciones de tal suerte que el objetivo de su gestión sea el interés público y no solo mostrar

un desempeño individual aceptable y apegado a la ley. Existe actualmente entre los actores colaboradores de la política de concesión una tendencia a trabajar por “óptimos parciales” lo que dificulta el avance en los proyectos en tanto, varias de estas instituciones tienen la posibilidad de detener o incluso cancelar proyectos completos.

De lo anterior se deduce uno de los principales problemas de acción interinstitucional del CNC. Para efectos de la opinión pública el CNC es el responsable de gestionar los proyectos de concesión de obra pública, sin embargo, en la práctica el CNC no tiene el control completo sobre el proceso, tal cual se demuestra en la exposición de subprocesos incorporada en el capítulo VI. Es necesario aumentar la fuerza vinculante a las acciones emprendidas por el CNC con el objetivo de mejorar el nivel de coordinación inter-institucional. Vale la pena mencionar que este esfuerzo debe ir aparejado con una mejora sustancial en la planificación interna del CNC de tal suerte que pueda ofrecer a las otras instituciones datos correctos sobre los plazos y recursos necesarios para que estos a su vez, los puedan incluir en sus respectivos presupuestos. De otra manera, el aumento en la fuerza vinculante del CNC podría resultar contraproducente a la administración pública en general.

El último factor identificado que afecta de manera negativa los medios de acción del CNC es la ausencia de una estrategia de comunicación permanente. El CNC debe estar en posibilidad de comunicar a todos los actores las características de la figura de concesión, sus posibles beneficios y dar cuenta del proceso de cada proyecto. Esto mejoraría la rendición de cuentas y el nivel de transparencia en la gestión de la política de concesiones, lo que podría ayudar a mejorar el grado de legitimidad de la institución.

Un aspecto fundamental en este sentido, es establecer medios de comunicación claros con las empresas interesadas en invertir en el país. El CNC debe estar en posición de ofrecer los requisitos de la licitación de este tipo de contratos de manera anticipada y clara. Hasta el momento, pocas empresas concursan en los procesos de licitación abiertos por el CNC, en algunos casos se han aprobado proyectos con un solo ofertante. Esto puede afectar la competencia y aumentar el costo de los proyectos para el Estado, pues se ve obligado a aceptar las condiciones del oferente. Las concesiones se resumen a una forma de evaluar y repartir el gasto en un proyecto complejo y usualmente muy costoso. Este tipo de contrato busca un equilibrio adecuado entre el riesgo que corre por cuenta del Estado y el que corre por cuenta del concesionario. En este sentido, tener las reglas claras antemano permite a las empresas un mejor

planeamiento y disminuye la incertidumbre, la cual es trasladada a los costos por los concesionarios. De no corregirse este punto, el país corre el riesgo de atraer inversión de baja calidad. Existen trabajos de investigación judicial que señalan que existen empresas en el mercado internacional que buscan hacer negocios con Estados que no tienen las reglas claras, los amarran a través de contratos millonarios y consideran dentro del margen de ganancia la posibilidad de cobrar multas.

De la misma forma, la ciudadanía en general debe conocer en detalle los niveles de inversión y posibles beneficios de cada uno de los proyectos de concesión impulsados por el CNC. Las comunidades afectadas de manera directa y los potenciales usuarios deben ser parte integral del proceso de concesión y su capacidad de veto debe ser considerada y respetada.

Comentario final. Aceptación de la hipótesis.

Costa Rica tiene hoy un rezago de infraestructura de transportes de treinta años. El Proyecto Estado de la Nación ha sido claro en señalar que el nivel de inversión necesario para superar este rezago es muy superior a lo que las finanzas del país pueden ofrecer, considerando los modestos índices de crecimiento económico.

Por su parte, la política de concesión de obra pública, tal cual funciona hoy, representa grandes costos y expone al Estado al pago de multas e indemnizaciones millonarias. Sin embargo, es el único mecanismo de financiamiento alternativo a la deuda externa que se ha experimentado hasta el momento.

El análisis realizado a lo largo de esta investigación muestra que la Reforma del Sector Transporte, que dio origen a la política de concesiones y al Consejo Nacional de Concesiones, falló en considerar aspectos fundamentales del papel del Estado en la nueva política. Se aprobó la ley sobre supuestos no comprobados de potenciales sinergias entre el sector público y privado, pero no se avanzó en una construcción social del problema de infraestructura ni en el fortalecimiento del Estado en sus nuevas funciones.

La reforma se limitó a crear un marco jurídico que permitiera la participación del capital privado en la dotación de infraestructura vial sin una idea clara de que significa para el Estado la implementación de este tipo de contratos. Se centró el esfuerzo legislativo y de reforma en un

sector, pero no se consideró las nuevas relaciones entre actores clave, como la Dirección del Servicio Civil, los juzgados contenciosos administrativos ni el traslado de los servicios públicos.

Todo esto permite concluir que, a pesar de que el marco jurídico presenta ciertas limitaciones, éstas no parecen ser el factor más importante para explicar el acotado éxito de la política de concesiones y la pobre gestión del CNC. El problema fundamental por resolver no está únicamente en la legislación, sino en la capacidad institucional de la Administración Pública para desarrollar de manera efectiva y eficiente, los proyectos de infraestructura. El problema principal está en la falta de coherencia entre los objetivos planteados por la ley y los medios de acción que la Administración Pública ofrece. Hasta no lograr dotar al CNC de los medios de acción necesarios acorde a sus objetivos y crear un sistema de incentivos y fuerza vinculante que fomente la acción coordinada entre los diferentes actores estatales, la Reforma del Sector Transporte continuará inconclusa.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. (2013) **¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina.**- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Aguilar, L. (2007) **El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.** En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas, Venezuela.
- Alfaro Maykall, L. (2001) **La planificación a largo plazo: un reto para Costa Rica.** En: <http://www.mideplan.go.cr/pasivo/147-articulos-de-opinion/897-planificacion-a-largo-plazo-un-reto-para-costa-rica.html>
- Alonso, G. (2007) **Elementos para el análisis de capacidades estatales.** En: Alonso, G. (Comp.) Capacidades estatales, instituciones y política social. Ed. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). **Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina.** En: Andrenacci, L. (comp.) Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea. Editorial Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010). Comisión Especial que Investigará y Analizará todos los Procesos de Concesión que ha otorgado el Estado costarricense, o esté por otorgar, al amparo de la Ley 7762 y su modificación parcial contenida en la Ley No.8643. Expediente No. 17835. **Informe de mayoría.** Mayo, 2010
- Aschauer, D. (1989). **Is Public Expenditure Productive?** Journal of Monetary Economics 23, 177-200.
- Asociación costarricense de Geotecnia (2010) **Reporte de inspección Ruta 27 San José-Caldera. Reporte de inspección geotécnica de los taludes de corte entre las estaciones 14+000 a 52+000.** Publicación ACG.01.10. San José, Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005) **Plan de Acción para grupos de proyectos del FOMIN. Apoyo a la Competitividad mediante Asociaciones Público-Privadas.** Documento inédito.
- Basabe Serrano, S. El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción. En: Instituciones e institucionalismos en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios. CIPEC. Quito, Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). COSTA RICA. **Informe sobre el Gasto Público. Hacia una mayor eficiencia en el gasto.** Inter-American Development Bank. 1300 New York Avenue, NW, Washington, DC, USA
- Banco Interamericano de Desarrollo. Observatorio Mesoamericano de Transporte de Carga y Logística (2013). **Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos y**

estudio de conectividad portuaria en Belice, Centroamérica y la República Dominicana. NOTA TÉCNICA # (IDB-TN-512)

- Banco Interamericano de Desarrollo. **The bank's country strategy with Costa Rica 2011-2014.**
En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36308476>
- Bertranou, J. (2001). **El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto.** En: Revista Política y Gestión. Vol. 2. Buenos Aires, Argentina.
- Bertranou, J. (2012). **Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones.** Mimeo, ICO/UNGS.
- Bertranou, J. (2013). **Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis de caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina.** En: Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Año 2. No. 4. Enero-Junio
- Calabrese, D. (2008). **Strategic communication for privatization, public-private partnerships and private participation in infrastructure projects.** World Bank Working Paper No. 139. World Bank. Washington, D.C. Unites States of America.
- Calderón, C. Servén, L. (2010). **Infrastructure in Latin America.** Policy Research Working Paper 5317. The World Bank. En: <http://econ.worldbank.org>
- Calderón, C. Servén, L. (2004). **The effects of infrastructure development on growth and income distribution.** Working Paper No.270. Banco Central de Chile. Santiago.
- Calderón, C., Easterly W. and Servén, L. (2003). **"Latin America's Infrastructure in The Era of Macroeconomic Crises."** In Easterly and Servén, Eds. The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America. Stanford University Press and World Bank. Washington D.C. USA
- Castro, R. Porras, J.A. (2009). **Papel de la infraestructura en el desarrollo económico de Costa Rica.** En: Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica [editado por] Luis Mesalles y Oswald Céspedes. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- CICAP-UCR (2011). **Análisis de la situación actual del CNC.** Documento inédito.
- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (2010). **Pensar en Costa Rica 2025. Una propuesta integral de planificación estratégica de la infraestructura nacional.** Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. **Reglamento sobre Refrendo de las contrataciones de la Administración Pública.** R-CO-44. San José, Costa Rica.
- Delmon, J. (2010). **Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure. Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF,**

concession, lease... Policy Research Working Paper 5173. World Bank. En : <http://econ.worldbank.org>

- Devlin, R. Moquillansky, G. (2010). **Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo**. Documento de proyecto. Libros de la CEPAL 108. CEPAL
- Donato, C. (2006). **Informe sobre la situación de la Contratación Administrativa en Costa Rica**. Informe Estado de la Nación Número 12. Proyecto Estado de la Nación.
- Echandí, R. (1998). **Deterioro de la infraestructura del sector transportes: implicaciones y soluciones**. En: Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes. Editado por Ronulfo Jiménez. San José, Costa Rica. Académica de Centroamérica.
En: <http://www.uq.edu.au/economics/johnquiggin/Conference/Conference.html>
- Estache, A. (2006). **Infraestructure: A survey of recent and upcoming issues**. Washington, Infrastructure Vice-Presidency, and Poverty Reduction and Economic Management Vice-Presidency, World Bank.
- Estache, A. et.al. (2008). **Multidimensionality and Renegotiation: Evidence from Transport-Sector Public-Private-Partnership Transactions in Latin America**. Policy Research Working Paper 4665. En: <http://econ.worldbank.org>
- Evans, P. (1996). **El Estado como problema y como solución**. En: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. V.35. No.140. Enero-Marzo. Buenos Aires, Argentina.
- Fay, M y Morrison, M. (2007). **Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and key challenges**. United States of America: World Bank
En: www.ppiaf.org/documents/recent_publications/LAC_Infraestructure.pdf
- Fernald, J.G. (1999). **Roads to Prosperity? Assessing the Link Between Public Capital and Productivity**. The American Economic Review 89, 619-38.
- Grindle, M. Hildebrand, M. (1997). **Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?** En: Grindle, M. (1997). Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Cambridge. Harvard University Press.
- Grupo Consenso por el Rescate de la Red Vial Nacional. (2012). **Informe resultados Labor de Octubre de 2011 – Abril 2012**. Informe: CON-01-2012. San José, Costa Rica.
- Guasch, J. Luis (2004) **Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right**. World Bank. Washington, DC. USA
- Hernández Naranjo, Gerardo. (1996) **El discurso del Pacto Figueres-Calderón**. Revista de Ciencias Sociales. Número 72. Junio de 1996. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica

- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. (2000) **El cambio estructural de sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva. (1980-1998)** Tesis Doctoral en Economía. Texto completo disponible en: <http://www.eumed.net/tesis/>
- Immergut, Ellen. (1998) **The theoretical core of the new institutionalism.** Politics and society. Vol 26, No. 1. March, 1998. Pgs. 5-34.
- Jiménez Castro, Wilburg (2000). **Préstamos y Programas de Ajuste Estructural.** 2da, Ed. – EUNED. San José, Costa Rica.
- LANAMME (2005). **La infraestructura base para el desarrollo económico y social.** Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- LANAMME (2006). **Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional pavimentada de Costa Rica Años 2006 -2008.** Programa de Infraestructura del Transporte (PITRA). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- LANAMME (2008). **Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional pavimentada de Costa Rica Años 2008 -2010.** Programa de Infraestructura del Transporte (PITRA). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- LANAMME (2011). **Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional pavimentada de Costa Rica Años 2010 -2011.** Programa de Infraestructura del Transporte (PITRA). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- LANAMME (2013). **Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional pavimentada de Costa Rica Años 2012 -2013.** Programa de Infraestructura del Transporte (PITRA). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- LANAMME-UCR. (2002). **La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002.** Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.
- Loria, Guillermo y Robinson, Walter. (2004) **Evaluación de la Red Vial Nacional de Costa Rica.** En: Revista de Infraestructura Vial. Volumen 7. No.14. Agosto
- Mann, M. (1991). **El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados.** En: Revista Zona Abierta, n° 57-58, Madrid, España.
- March, J. y Olsen, J. (1989) **Elaborating the New Institutionalism.** Working Paper. Arena Center for European Studies. Oslo. Norway.
- Mata Abdelnour, Erick (2011). **Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009.** Tesis Doctoral. Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Meny, I. y Thoenig, JC. (1992) **Las políticas públicas.** Editorial Ariel, Barcelona, España.

- MIDEPLAN (1993) Plan Nacional de Reforma del Sector Transportes. Lineamientos fundamentales. Mayo, 1993.
- MIDEPLAN (1999). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2006. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. San José, Costa Rica.
- Montero Barrantes, María del Milagro y Zamora Gallo, Karen. (2009). **El Consejo Nacional de Concesiones, su organización y funcionamiento a la luz de Ordenamiento Jurídico Costarricense. Evaluación y aplicación de los principios de eficiencia y celeridad en los proyectos de concesión de Obra Pública.** Trabajo final de graduación para optar por el título de licenciadas en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San Ramón, Alajuela. Costa Rica
- O'Donnell, G. (2008). **Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras.** En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42. Octubre. Caracas. Venezuela.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). **El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.** Mimeo.
- Palacios Lara, J.J. (2008). **Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco, México.** Serie Estudios y Perspectivas. Unidad de Comercio Internacional e Industria. CEPAL. México, D.F. Mayo
- Perotti, D. Sánchez, R. (2011). **La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe.** Serie Recursos Naturales e Infraestructura 153. CEPAL. Santiago, Chile.
- Peters, G. (1999). **Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism.** Ed.Gedisa. Barcelona, España.
- Peters, G. (2011). The politics and management of agencies, Transylvanian Review of Administrative Sciences. Volumen especial. Pags.7-14
- Prieto, Bob. (2012). **Comparison of Design Bid Build and Design Bid Finance Operate Maintain Project Delivery.** PM World Journal. Vol. I, Issue V. En: http://www.pwfinance.net/document/research_reports/4%20Prieto%20DBB.pdf
- Proyecto Estado de la Nación (2004). Décimo Informe Estado de la Nación. Aporte especial: **Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional.** San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación (2006). Duodécimo Informe Estado de la Nación. Aporte especial: **Financiamiento privado de obras viales: ventajas, desventajas, costos y riesgos.** San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación (2006a). Duodécimo Informe Estado de la Nación. Resumen del capítulo 6: **Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y desafíos prácticos.** San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.

- Proyecto Estado de la Nación (2006b). Duodécimo Informe Estado de la Nación. **Resumen del capítulo 6: Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y desafíos prácticos.** San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.
- Quiggin, J. (1998) **BOOT: In the Public Interest?** A transcript of a presentation made to the conference, at University of Technology, Sydney, March 1998
- Rodríguez Gustá, L. (2007). **Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación.** En: Alonso, G. (Comp.) Capacidades estatales, instituciones y política social. Ed. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina
- Rodrik D. (2006) **Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?** Harvard University, Mimeo.
- **Rovira Mas, J. (1987) Costa Rica en los años ochenta.** San José: CRIES/ICADIS/Editorial Porve-nir.
- Rozas, P. Sánchez, R. (2004) **Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual.** Serie Recursos Naturales e Infraestructura 75. Santiago, Chile.
- Sánchez, A. (1997). **Documento de política de concesiones para Costa Rica.** INCAE. Alajuela, Costa Rica.
- Sancho, F. (2010) **Desarrollo del mercado de financiamiento de obra pública en Costa Rica: oportunidades y desafíos.** Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sandino, Benjamín (2011) **Lecciones aprendidas en el proyecto de concesión de obra pública y servicios públicos San José – Caldera. Ruta Nacional No.27.** Proyecto final de graduación para optar por el título de Master en Administración Profesional de Proyectos. Universidad para la Cooperación Internacional. San José, Costa Rica.
- Schwartz, Howard y Davis, Stanley. (1981) **"Matching corporate culture and business strategy"** Organizational Dynamics, 10. Summer 1981.
- Serafinoff, V. (2011). **Concesión y Regulación de Redes Viales en Argentina. La implementación de dos modelos regulatorios en el marco de perspectivas enfrentadas sobre el rol del Estado.** Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aire, Argentina.
- Vargas Mazas, E. (2010) **Las Alianzas Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura vial: sus orígenes y evolución en la Costa Rica postmoderna.** Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Villasuso, J. M. (1999). **Economía Política de las Reformas Estructurales en Costa Rica.** Simposio Internacional del Proyecto de Investigación. Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cuatro Estudios de Caso Colombia, Costa Rica, Cuba y México. Pontificia Universidad Javeriana. Cali, Oct. 1999.

- World Bank (2009) **Costa Rica. Competitiveness Diagnostic and Recommendations.** Washington, D.C. United States of America
- World Economic Forum (2012) **The Global Competitiveness Report 2012–20013: Full Data Edition.** Editor Professor Klaus Schwab. Geneva, Switzerland
- World Economic Forum (2013) **The Global Competitiveness Report 2013-2014: Full Data Edition.** Editor Klaus Schwab. Geneva, Switzerland
- Yescombe, E. R. (2007) **Public Private Partnerships. Principles of Policy and Finance.** Ed. Elsevier. Oxford, United Kingdom
- Zuñiga Ramírez, C. (1995) **La Reforma del Estado durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994): El caso de la reforma institucional.** Revista de Ciencias Sociales No.70. Págs. 45-56

Entrevistas

Entrevista 1. Licda. Elizabeth Campos. Jefa Área de Promoción y Preinversión. CNC

Entrevista 2. Licda. Alexandra Cerdas. Jefa Área de Asuntos Legales. CNC

Entrevista 3. Lic. Francisco Santos. Abogado. CNC

Entrevista 4. Jorge Luis Araya Esquivel. Periodista. Semanario Universidad.

Entrevista 5. MSc. Gustavo Briceño Villegas. Jefe Área de Gestión Talento Humano. CNC

Entrevista 6. Ing. Manuel Serrano Beeche. Jefe Área Administración de Contratos. CNC

Entrevista 7. Lic. Sergio Fonseca Fernández. Gerente Proyecto TCM. CNC

Entrevista 8. MSc. Gustavo Briceño Villegas. Jefe Área de Gestión Talento Humano. CNC

Entrevista 9. Licda. Adriana Arias Barrientos. Encargada de Presupuesto. CNC

Leyes:

- **Ley 3155.** Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)
5 Agosto 1963
- **Ley 5060.** Ley de Caminos Públicos. Agosto, 1972.
- **Ley 6227.** Ley General de la Administración Pública. 30 noviembre 1978
- **Ley 7329.** Ley General de Concesión de Obra Pública.
Aprobada el 12 marzo 1993. Publicada 15 marzo 1993.
- **Ley 7404.** Ley General de Concesión de Obra Pública.
Aprobada 03 de mayo, 1994. Publicada el 12 mayo 1994
- **Ley 7495.** Ley de Expropiaciones. Aprobada 19 abril 1995.
- **Ley 7593.** Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
Aprobada 29 julio 2008
- **Ley 7762.** Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicio Público.
Aprobada el 02 abril de 1998.
- **Ley 8114.** Ley de simplificación y eficiencia tributarias.
Aprobada 4 de julio del 2001. Publicada 09 julio 2001

- **Ley 8422.** Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Aprobada 06 octubre 2004. Publicada 29 octubre 200
- **Ley 8643.** Modificación parcial de la ley general de concesión de obras públicas con servicios públicos No. 7762. Aprobada 30 de junio 2008. Publicada 17 de julio 2008.
- **Ley 9103.** Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2013. Publicado el 14 diciembre del 2012.

Sala Constitucional

- Voto No.2318-98. Expediente 98-001645-007-CO-C
- Sentencia No. 200414421

Decretos Ejecutivos

- Decreto Ejecutivo No. 27098-MOPT del 12 de junio 1998
- Decreto Ejecutivo No. 31836-MOPT
- Decreto Ejecutivo N° 36440-MP del 27 de Marzo del 2011

Oficios

- CNC: Oficio No. DST-OF-0691-2014
- CNC: Oficio No. DST-OF-0717-2014
- CNC: Oficio No. DST-OF-703
- Defensoría de los Habitantes: Oficio No. 02700-2014-DHR-AE
- MIDEPLAN: Oficio No. DM-524-05

Contraloría General de la República de Costa Rica

- Informe DFOE-IFR-IF.08-2013
- Informe DFOE-OP-1-2009
- Informe DFOE-OP-12-2007
- Informe DFOE-IFR-IF-3-2011

Web site:

<http://www.sica.int>
www.mideplan.go.cr
www.invias.goc.co
www.mop.gov.cl
www.concesiones.cl
www.dgsc.go.cr

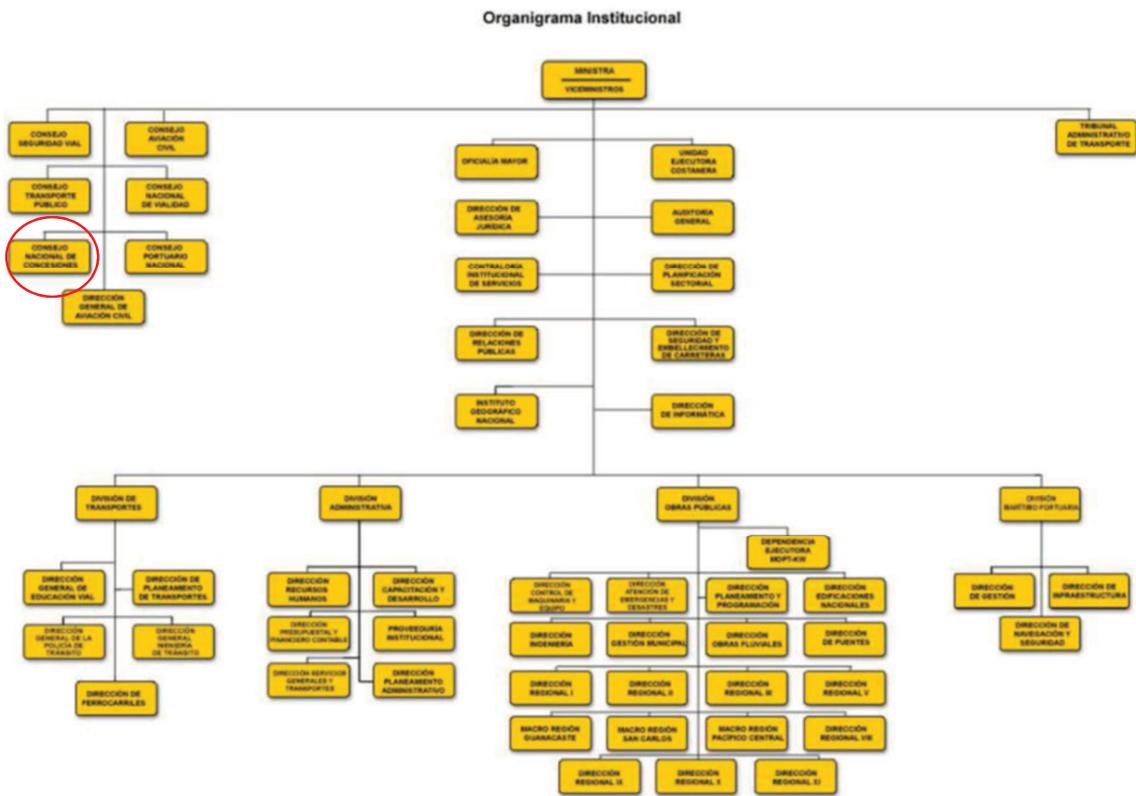
Periódicos

- La Nación. 23 de abril, 2013. Gobierno rompe concesión de carretera San José-San Ramón.

- Sudaméricahoy.com 13 noviembre, 2014. Costa Rica acuerda con brasileña OAS el finiquito de contrato para carretera.
- La Nación. 18 abril, 2013. Gobierno explora rebaja en peajes de ruta a San Ramón.
- El Financiero. 27 de enero 2010. Luego de 32 años hoy se inauguró la carretera a Caldera.
- CRhoy.com. 16 septiembre, 2013. Contraloría advierte sobre atraso en entrega definitiva de la carretera San José-Caldera

ANEXO 1.

Organigrama del MOPT



Anexo 2.