

LA COMPLEJA INSTITUCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL NACIONAL EN COSTA RICA, 1998-2014

JORGE ALBERTO VÁSQUEZ RODRÍGUEZ
Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica
jvasquez@uned.ac.cr

Resumen

En la Administración Figueres Olsen (1994-1998) la política de la infraestructura vial nacional fue redefinida para que la obra vial nacional fuera llevada a cabo con una mayor participación privada en deterioro del protagonismo público, mediante la ley 7798 "Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad", lo que era acorde con la transformación del Estado de Bienestar a un Estado con mayores rasgos neoliberales de la época. Lo anterior hizo surgir nuevos actores y redefinió la participación de los existentes y sus recursos y las reglas de la política de infraestructura vial nacional. Las nuevas reglas, los nuevos actores y los actores redefinidos, se vinieron a sumar a reglas formales así como actores existentes, lo que provocó una compleja institucionalidad de la política de la infraestructura vial nacional que incide decisivamente en la implementación de ella, el presente artículo pretende identificar y hacer evidente esa complejidad, con el propósito de que sea considerada en una futura redefinición de la política pública, para contribuir así, a tener una red vial nacional de calidad.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA PÚBLICA, RED VIAL NACIONAL, VIALIDAD, CARRETERAS, CALIDAD, INSTITUCIONALIDAD, INFRAESTRUCTURA VIAL Y CALIDAD DE CARRETERAS.

Abstract

During Figueres Olsen Administration (1994-1998) the policy of national road infrastructure was redefined in order to carry out with greater private participation in deterioration of public participation through the 7798 law "Law establishing the National Roads Authority. Therefore, the state had a transformation from a welfare state, to a state with higher neoliberal period features. According with this situation, new actors rise, and redefined the participation of existing actors and their resources and rules of the policy of national road infrastructure. These new rules, actors and redefined actors, became a part to formal rules and existing players. This issue produced a complex institutional politics of the national road infrastructure. At the same time, these regulations make an important impact on the implementation of it. This article identify and make evident of the complexity of the regulations in order to consider them in a future redefinition of public policy. It may contribute to have a better national road network quality.

KEYWORDS: PUBLIC POLICY, NATIONAL ROAD NETWORK, ROADS, ROADS, QUALITY, INSTITUTIONALITY, ROAD INFRASTRUCTURE AND ROAD QUALITY.

INTRODUCCIÓN

La política pública de infraestructura vial nacional se encuentra inmersa en una compleja institucionalidad, en parte surgida de la normativa que redefinió la política en la Administración Figueres Olsen (1994-1998).

Esta compleja institucionalidad hace que los planes, programas y proyectos relacionados con la obra vial nacional, se vean afectados, por una gama heterogénea y no siempre articulada reglamentación formal, pero ante todo por la también compleja participación de los diferentes actores, cada uno con sus recursos e intereses disimiles.

Esa entramada de reglas formales, aunadas a la reglas informales, y la alianza y confrontación de actores, constituyen una compleja institucionalidad, que no se aborda directamente en las reformas que pretenden modificar la política pública de infraestructura vial nacional en la Administración Solís Rivera (2014-2018), ya que la discusión se fija, de conformidad con el clamor popular, por transformar sólo una institución el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que es un actor clave pero no único (Solano, 2015).

Una reforma a la política pública de la vialidad nacional, debe tomar en cuenta, a esa compleja institucionalidad, que de conformidad, con teorías como la política pública a partir de Subirats (2008) y el neo institucional centrada en actores, nos dicen que tiene una incidencia importante, y tal vez contundente, en el éxito de esa política.

Aspectos teóricos

La política pública es una respuesta a un problema social que se ha incorporado en la agenda política, y de ahí, que el Estado decide intervenir. Cuando un problema social no está en la agenda política, no se considera problema público y por tanto no es sujeto a una política pública. (Subirats *et al.*, 2008, Vásquez, 2014)

El término política pública se introduce en los años setenta como parte del lenguaje de las ciencias políticas y de la administración pública, su objeto esencial es la resolución de los problemas colectivos, reconocidos como tales, por las autoridades públicas, y por tanto considerado un problema público. (Subirats *et al.*, 2008, Mata, 2011, Ishizaka, 2009, Vásquez, 2014),

La noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concreta (Subirats *et al.*, 2008, Vásquez, 2014).

Se requiere de una definición "operacional" (Subirats *et al.*, 2008) para calificar el objeto y el campo de estudio de la disciplina, desde esa perspectiva, debe entender como política pública como:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats *et al.*, 2008, p.38).

La definición anterior contiene elementos constitutivos claves, que son los siguientes:

- i. Solución de un problema público reconocido políticamente como público.
- ii. La existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, cuya conducta se requiera modificar.

- iii. Se requiere una cierta base conceptual de partida; supone asimismo que las decisiones y las actividades se encuentran relacionadas y armonizadas entre sí.
- iv. La existencia de diversas decisiones y actividades que deban realizarse.
- v. Programa de intervenciones.
- vi. El papel clave de los actores públicos; es decir, se requiere que los actores claves lleven a cabo actividades y tomen decisiones.
- vii. Existencia de actos formales; es decir, se supone un producto o servicio identificable.
- viii. Una relativa obligatoriedad de parte de los ciudadanos, en el cumplimiento de las decisiones de los actores, especialmente públicos (Subirats *et al.*, 2008; Vásquez, 2014).

Al analizar los elementos constitutivos de la definición de la política pública, se evidencia que se fundamenta en el neo institucionalismo basado en actores, ya que retoma el papel de los actores y sus reglas, así como los poderes de cada actor, donde las reglas y los actores se influyen mutuamente.

El paradigma tradicional del institucionalismo sostiene que las reglas institucionales determinan las decisiones individuales y colectivas de los actores; de ahí que los actores desarrollan sus acciones siguiendo esas normas o dentro del marco normativo general.

En el institucionalismo se entiende que existen una serie de reglas que influyen en los actores y que son tomadas en cuenta por ellos. En ese sentido, las instituciones son concebidas como cascarones o envoltorios sin contenido (ver figura 1) (Schepfle, 1989).

Después de 1980 existe un viraje en la relación entre instituciones y actores, y se considera que existe una relación recíproca entre ambos. En ese sentido, ya no se considera que las instituciones

determinan o limitan, en forma absoluta, las actuaciones de los actores. A partir de aquí surge lo que se conoce como neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo

postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Según este paradigma, el *homo institutionalus*¹, al encontrarse 'incrustado' o 'atrapado' en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones (Subirats *et al.*, 2008, p.211).

Según Cristina Zurbriggen (2006) un importante y contundente estudio del institucionalismo centrado en los actores, es el de Scharpf (1997), desarrollado en conjunto con la socióloga Renate Mayntz, y en donde se ofrece una perspectiva relacional entre el actor y la estructura.

En el planteamiento de Scharpf (1997) se destaca la incidencia que las instituciones *tienen*

sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan. Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones [...] las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Zurbriggen, 2008, p.6).

Lo anterior implica reconocer que los resultados de una política pública no son sólo el resultado de las reglas institucionales, sino la actuación del actor en ese marco institucional.

¹ Se interpreta que el *homo institutionalus*, es el hombre institucionalizado, es decir el hombre cuya conducta se encuentra en función de las instituciones, formales e informales (Subirats *et al.*, 2008, p. 211).

A partir de la anterior relación entre institución y actor, Sharpf (1997) elabora un modelo de explicación de las políticas públicas. Cada actor está institucionalizado en tanto surge de una arena política con reglas determinadas, las que permiten su incursión, permanencia y expulsión de esa arena política. De ahí que las instituciones operan como facilitadoras pero también determinan la actuación del actor.

En el modelo de Sharpf, los actores

se caracterizan por sus recursos o capacidades, que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, y también por sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que, como se ha visto, influye el contexto institucional (Zurbriggen, 2008, p.7).

De ahí que el contexto institucional no tiene una influencia absoluta sobre el actor.

Un segundo elemento importante en el modelo de Sharpf (1997) son la constelación de actores que participan en una determinada política. Se brinda especial atención a

sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Zurbriggen, 2008, p.7).

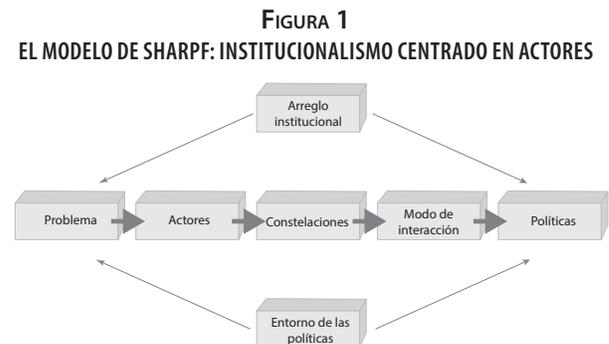
De ahí que, si bien la influencia del actor es importante, lo es más la actuación de un conjunto de actores que pueden determinar el rumbo de una determinada política pública.

El enfoque de Sharpf (1997) establece un tercer elemento en su explicación, el cual se une a los dos anteriores (actores y constelación de actores). Es lo que él denomina modos de interacción, que son

las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales para el uso de ese modo en cuestión. Pero además, está influenciado por un sistema institucional más amplio, dentro del cual tienen lugar las interacciones (Zurbriggen, 2008, p. 7).

De ahí que la política pública debe ser analizada y entendida en la conjugación de la constelación de actores y de sus modos de interacción en un marco institucional determinado. Esto por cuanto ese marco institucional influye en la determinación tanto de esa constelación de actores como de los modos de interacción de la misma.

El modelo de Sharpf, se puede observar en la figura 1.



Fuente: Sharpf, 1997..

Clasificación de los actores

De acuerdo con Subirats *et al.* (2008) “todo individuo, persona jurídica o grupo social se considera un actor desde el momento en que, por el solo hecho de existir, pertenece a un campo social considerado como pertinente para el análisis” (p.52).

Un actor obtiene esa condición por

el simple hecho de formar parte del campo estudiado, en la medida que el análisis de su comportamiento contribuye a estructurar el campo. No es pues un problema de conciencia, de lucidez o de identificación: es una simple cuestión de hecho, lo que implica que acaba siendo una cuestión de investigación" (Friedberg, 1993.p.199, tomado de Subirats *et al.* 2008).

Todo individuo o grupo social implicado en cualquiera de las fases de una política pública se considera un actor potencial.

Dichos autores señalan que los actores de las políticas públicas son los siguientes:

- i. Las autoridades políticas administrativas, que a su vez se dividen en actores públicos y actores paraestatales.
- ii. Los actores privados, que a su vez se dividen en grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros.

De conformidad con las teorías antes expuestas, tomamos una posición teórica que es la que a continuación se expone.

La política pública responde a un problema público reconocido como tal, y por ello debe estar incluida en la agenda política.

En la formulación de la política, generalmente mediante una ley, se establecen las reglas formales, es decir las reglas del juego, así como los actores que participan en ellas, y sus recursos. Al estar inmersa la política que se establece en una gama de políticas públicas, esta debe considerar, e incluso subordinarse a una serie de normas formales, algunas de rango superior, y otras que le son transversales, mismas que a su vez, han establecido actores con sus recursos, que se interrelacionan también con la política pública específica.

En la interrelación de instituciones y actores, formalmente definidos, se producen una serie

de reglas informales, que no necesariamente tienen origen en la nueva institucionalidad que produce la política, y surgen otros actores, unos que no fueron considerados en la política, y que son producto de su implementación.

Las reglas formales y los actores se influyen mutuamente, ningún actor, por lo general es preponderante, pero sí, la red de actores.

La anterior institucionalidad establece una serie de reglas formales o no y diversos actores, con sus recursos, que es necesario considerar en la implementación de la política pública.

METODOLOGÍA

En la investigación se utilizaron métodos cualitativos de investigación y métodos cualitativos de análisis, los primeros referentes al levantamiento de la información y el segundo pertinente al análisis de la información recolectada.

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

En cuanto a la revisión documental se hace una revisión de los aspectos teóricos relacionados con la política pública y la infraestructura, especialmente se revisa la teoría sobre política pública, a partir de Subirats (2008) en relación con la teoría neoinstitucionalismo, desde donde se aprecia e interpreta la institucionalidad de la política pública de la infraestructura vial nacional; se revisaron una serie de estudios realizados sobre organización y procesos generados en el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI); se consultaron las leyes relacionadas con la infraestructura vial nacional, y finalmente se revisaron varios expedientes administrativos, relacionados con la contratación de obras viales nacionales, así como la administración de los contratos correspondientes.

Las entrevistas fueron realizadas a algunos funcionarios del área de planificación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

El método cualitativo de análisis que se utilizó fue el análisis de contenido, que de conformidad con Berelson(1952) y Janis (citado por Krippendorff,1997) realiza una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto del documento, considerando el contexto histórico.

El periodo estudiado es el de 1998, fecha en que se implementa la actual política de infraestructura vial nacional hasta el 2014, cuando inicia la Administración Solís Rivera (2014-2018).

En la institucionalidad del Estado Costarricense, los entes públicos y sus competencias sólo pueden fundamentarse a través de una ley de la República, de ahí, importante fue el estudio de cada una de las leyes de creación de los entes públicos (actores públicos), que se encuentran relacionados con la política de la infraestructura vial nacional.

Se construyó un cuadro sinóptico de esas leyes, en función de los actores, el que fue utilizado para el análisis de la afectación de la política pública.

La institucionalidad de la infraestructura vial nacional en Costa Rica

En la Administración Figueres Olsen (1994-1998), ante el problema público de la deficiente la red vial nacional, el Estado rediseña la política pública de la infraestructura vial, especialmente con la Ley 7798 "Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad".

Esta ley de conformidad con las transformaciones del Estado que estaban ocurriendo en esa administración, en donde lo público y lo privado se estaban redefiniendo, otorgándole, de conformidad con los postulados del Consejo de Washington y post.-Consenso de Washington,

una mayor participación a lo privado en deterioro de lo público, rediseña la política pública.

A partir de la nueva política el Estado no volvería a diseñar y construir carreteras con su planilla, maquina, herramientas e insumos, sino que esa labor la asumirían las empresas privadas, que serían contratadas por concurso público, preferiblemente licitación pública, a su vez se establece un fondo vial nacional, para garantizar los ingresos y la sostenibilidad de los mismos, para financiar el pago a las empresas privadas, dicho fondo, en su mayoría, estaría asociado a una parte del impuesto único de combustibles.

En el nuevo escenario el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), ente que hasta ese momento era constructor de obra vial nacional, pasaría a ser un órgano rector, brindando principalmente directrices, creándose el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que sería el ente encargado de la contratación de las empresas privadas para que realicen obras viales, así como de la administración de esos contratos que serían financiados por el Fondo Vial Nacional, la institución a su vez, estaría dirigida por un consejo de administración, con un gran componente privado, ya que tres de sus siete miembros serían representantes del sector privado, dos de los empresarios (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada) y uno de la sociedad civil (Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica), otro miembro sería representante de la unión de gobiernos locales, y otros tres miembros serían funcionarios públicos, uno de los que sería el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

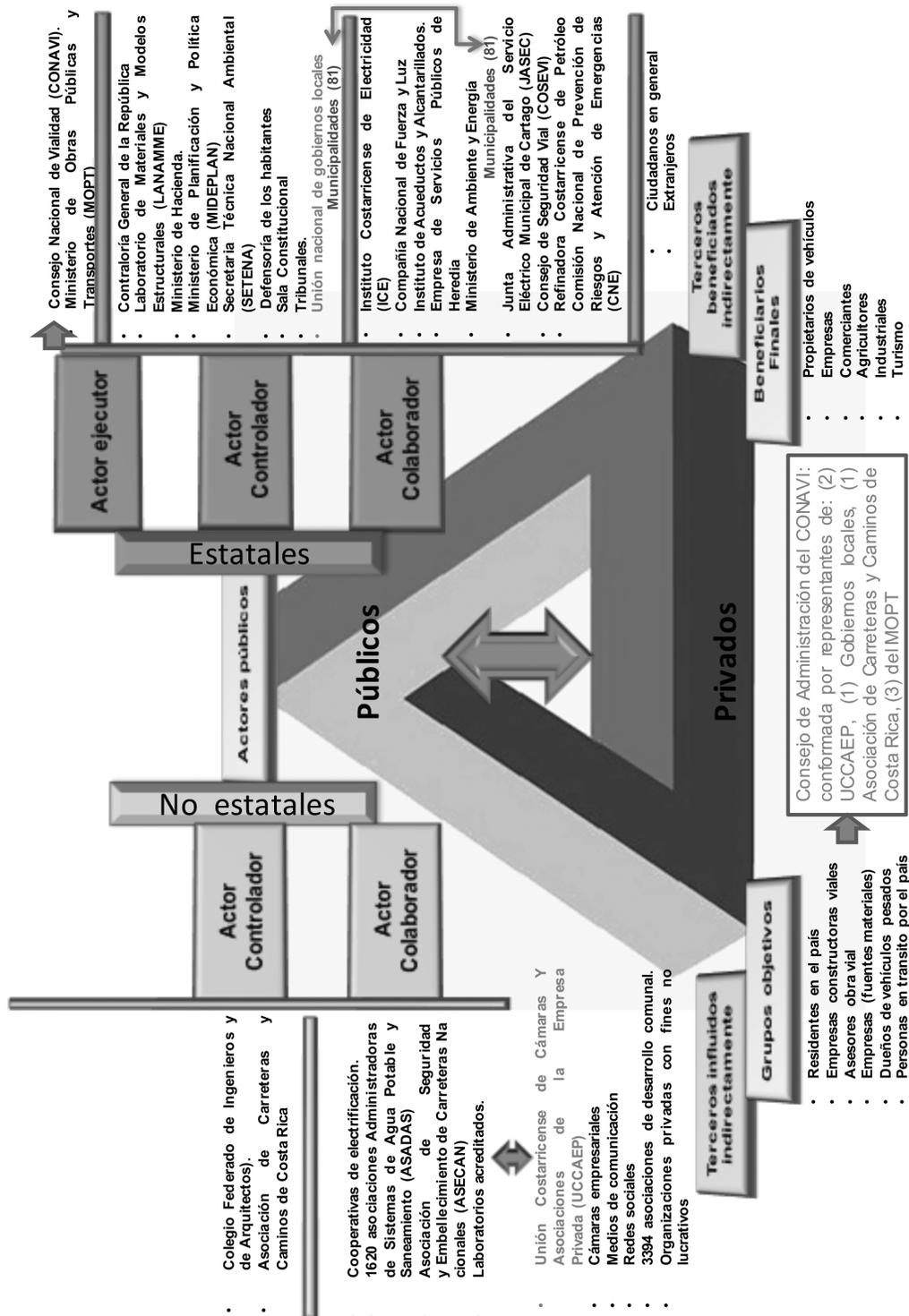
Para el periodo 1998-2014 la nueva normativa, en conjunto con normativa de mayor rango existente en el país, así como otra del mismo nivel, haría que se constituyera un nuevo escenario, con actores provenientes de otros sectores del Estado, como el judicial, el relacionado con el medio ambiente, la defensa de los derechos de los ciudadanos o la custodia de los bienes públicos, que se constituirían en los actores de la política pública de la infraestructura vial nacional. Cada uno de estos actores responde a un

marco institucional formal, e informal, cada uno dotados de sus recursos, de diferente naturaleza, que influirían, en la implementación de la política pública, así como en su éxito.

Como se puede observar en la figura 2, la cantidad de actores es considerable, ya que confluyen: 3394 asociaciones de desarrollo comunal, 1620 asociaciones administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS); 82 municipalidades; 46 cámaras empresariales representadas por Unión Costarricense de Cámaras y asociaciones de la empresa privada UCCAEP; más de 20 entes públicos (no incluye municipalidades ni tribunales); otras organizaciones no gubernamentales; todos los medios de comunicación; y más de 7 millones de personas, entre costarricenses, extranjeros residentes en el país y turistas (un promedio de 2 millones al año).

El gran número de actores, implica esfuerzos formales de coordinación entre ellos, que la Ley de Creación del Conavi, N°7798 no estableció, en el momento de la reorientación de la política públicas de infraestructura vial nacional, entonces la misma ocurre, dentro de las competencias de cada actores y sus intereses, estos últimos no necesariamente son la infraestructura nacional, por lo que la política tiene un déficit institucional en este aspecto la "coordinación".

FIGURA 2.



Fuente: Construcción propia

A partir de Berrecerra y Mastrini (2009), Castell (2012) y Quiñorez y Romero (2008), se consideran a los medios de comunicación y a las redes sociales, como actores, en tanto influyen en las políticas públicas.

Los actores públicos

De conformidad con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), los actores públicos se dividen en estatales y no estatales. A su vez, los hemos dividido, para una mayor comprensión, en ejecutores, fiscalizados y colaboradores, como se puede observar en la figura 2.

Actores públicos estatales

Son actores públicos estatales ejecutores los siguientes:

- i. El Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).
- ii. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

La red vial nacional se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), desde el 29 de mayo de 1998, de conformidad con la ley 7798, norma que creó la institución, bajo la rectoría del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Al MOPT, como rector del sector obras y transportes, le corresponde la planificación del sector, a largo y mediano plazo. El último plan oficial es el Plan Nacional de Transporte de Costa Rica 2011-2035, aunque cuenta con un laboratorio de calidad, el cual nunca ha sido utilizado en la obra vial nacional, desde la creación del CONAVI.

Al oficializarse el plan, mediante el Decreto Ejecutivo Decreto 37.738-MOPT, el 29 de mayo de 2013, se establece:

El Plan Nacional de Transportes constituye el marco orientador del sector transporte, para la programación y definición de programas, así como para proyectos estratégicos de mediano y largo plazo, a través de los cuales, el sector guiará la política pública de inversión en transportes (infraestructura y servicios). Asimismo, será el instrumento que garantizará una adecuada rendición de cuentas, de conformidad con lo dispuesto en nuestro ordenamiento Jurídico.

La responsabilidad de la red vial nacional le corresponde al CONAVI, la cual tiene 7786 kilómetros, en tanto la red vial local, que comprende 28 034 kilómetros, le toca a cada una de las municipalidades.

El CONAVI es un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con personería jurídica instrumental y presupuestaria, para suscribir contratos y empréstitos, y administra el Fondo de Red Vial Nacional. Esta naturaleza jurídica le permite al CONAVI gestionar la aprobación del presupuesto ante la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda y ante la Contraloría General de la República; promover concursos públicos; y realizar los contratos necesarios, para la construcción de obras viales, son administrados por la institución.

La ejecución de los proyectos del CONAVI se encuentra enmarcados dentro de los planes y programas del Sector Infraestructura y Transportes. El rector de dicho sector es el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Los objetivos del CONAVI² son:

- i. Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- ii. Administrar su patrimonio.
- iii. Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y los servicios requeridos para el proceso de conservación y de construcción de la totalidad de la red vial nacional.
- iv. Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad.
- v. Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y de la conservación vial.

2 Se hace una transcripción textual de los objetivos, a partir de lo indicado en la Ley 7798.

vi. Celebrar contratos o prestar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

La dirección superior del CONAVI se encuentra a cargo de un Consejo de Administración, que tiene representación pública y privada. Está conformado de la siguiente forma:

- i. El Ministro de Obras Públicas y Transportes (será el presidente).
- ii. Dos representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- iii. Un representante de las municipalidades, a propuesta de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Un representante de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- iv. Dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, afines al transporte de personas y mercadería, según criterio de la unión citada.

Los representantes del MOPT son nombrados por el Consejo de Gobierno; lo mismo que los representantes de las dos organizaciones privadas, pero a partir de ternas elaboradas por ellas.

La Ley de creación del CONAVI, en su artículo 22, establece las prioridades para la red vial nacional, que son, en su orden, las siguientes:

- i. Conservación
- ii. Mantenimiento rutinario
- iii. Mantenimiento periódico
- iv. Mejoramiento
- v. Rehabilitación
- vi. Construcción de obras viales nuevas

Estas prioridades vuelven a ser ratificadas, mediante el artículo 5 de la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, al señalar que el destino del porcentaje del impuesto único le corresponde al CONAVI, de 1991.

De conformidad con la Ley 7088, al MOPT le toca, en cuanto a obra vial nacional, dictar políticas y lineamientos; aprobar las especificaciones técni-

cas, las normas y los procedimientos; y elaborar programas, que serán de acatamiento obligatorio para el CONAVI. Como se indicó anteriormente, el Ministro, así como otros dos miembros del MOPT, se encuentran como miembros en el Consejo de Administración CONAVI; por lo tanto, tienen injerencia directa en la dirección superior de la institución.

Actores públicos estatales controladores

Son actores públicos estatales controladores los siguientes:

- i. El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme)
- ii. El Área de Servicios de Infraestructura de la Gerencia de La Contraloría General de la República
- iii. La Secretaria Técnica Nacional Ambiental (Setena)
- iv. El Ministerio de Hacienda
- v. El Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan)
- vi. La Defensoría de los Habitantes
- vii. La Sala Constitucional
- viii. Además de la Sala Constitucional, los tribunales de justicia en general
- ix. La Unión Nacional de Gobiernos Locales³
- x. Municipalidades⁴

La participación del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica LANAMME, en las obras públicas, se remonta a 1951, para dar control de ca-

3 Aunque su ley constitutiva no le da la potestad de fiscalizar, se realiza esa gestión por medio del representante en el Consejo de Administración del CONAVI.

4 Aunque en su marco regulatorio no se le brinda expresamente la posibilidad de fiscalizar al CONAVI, se realizan gestiones por parte de los alcaldes para darle seguimiento y cumplimiento a proyectos propios de cada cantón

lidad a la construcción del Aeropuerto “El Coco” (hoy Aeropuerto Internacional Juan Santamaría). Mediante Ley 7099, Ratificación del Contrato de préstamo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para un Programa de Ciencia y Tecnología, de 1988, se inicia la consolidación de los estudios de la red vial nacional.

El laboratorio, desde 1996, tiene la categoría de Laboratorio Nacional de Referencia, en campo de la infraestructura vial del país, ya que así lo reconoce el cuerpo normativo que lo respalda, y brinda servicios públicos a nivel nacional. Se encuentra debidamente acreditado en el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), desde el año 2002.

En la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), se aprobó La Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que rige desde el 9 de julio de 2001. Establece lo siguiente

Artículo 6º.- Fiscalización para garantizar la calidad de la red vial nacional. Para lograr la eficiencia de la inversión pública, la Universidad de Costa Rica podrá celebrar convenios con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) a fin de realizar, por intermedio de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, las siguientes tareas:

- a) Programas de formación y acreditación para técnicos de laboratorio.
- b) Auditorías técnicas de proyectos en ejecución.
- c) Evaluación bienal de toda la red nacional pavimentada.
- d) Evaluación anual de las carreteras y puentes en concesión.
- e) Actualización del manual de especificaciones y publicación de una nueva edición (revisada y actualizada) cada diez años.
- f) Auditorías técnicas a los laboratorios que trabajan para el sector vial.

g) Asesoramiento técnico al jerarca superior de la Dirección de Vialidad del MOPT, así como al ministro y viceministro del sector [...]

h) Ejecución y auspicio de programas de cursos de actualización y actividades de transferencia de tecnología dirigidas a ingenieros e inspectores.

i) Programas de investigación sobre los problemas de la infraestructura vial pavimentada del país. [...].

De conformidad con el dictamen de la Procuraduría General de la República C-087-2002 del 4 de abril de 2002, considerando la sólida autonomía universitaria, queda a criterio de la Universidad de Costa Rica (no del CONAVI) suscribir o no los convenios mencionados en el artículo 6, antes citado, para la fiscalización de la calidad red vial nacional, lo que tiene fundamento en la resolución n.º 2642-2001, de la Sala Constitucional, emitida al momento de analizar el proyecto ley de la ahora Ley 8114.

En las conclusiones de ese dictamen la Procuraduría General de la República indica:

La facultad de contratar prevista en el artículo 6º de mérito tiene como objeto garantizar la autonomía universitaria y su destinatario es la Universidad de Costa Rica. Por consiguiente, es a este Ente a quien corresponde decidir si contrata o no contrata. El CONAVI carece, por ende, de una potestad discrecional para contratar con terceras personas distintas a la Universidad de Costa Rica, la realización de las funciones que dicho artículo señala. (Procuraduría General de la República C-087-2002, 2002).

En la Gerencia de Asuntos Jurídicos, así como en la Dirección de Gestión del Recurso Humano del CONAVI, al año 2013, no se registra “convenio alguno” suscrito entre la LANNAME y el CONAVI. De ahí que el mecanismo del convenio, cuya potestad de suscribirlo es de la Universidad de Costa Rica, y no de CONAVI, no ha sido utilizado en la fiscalización para garantizar la calidad de la red vial nacional.

Las auditorías técnicas que realiza el LANNAME, bajo su potestad de autonomía universitaria, según a la normativa citada, son remitidas por dicho ente 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 artículo 5 de la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria de 1991, estableció una fuente al financiamiento para el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica. El monto era de hasta 3%, destinado por el artículo 5° de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, para "garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense".

En la segunda Administración Arias (2006-2010), el artículo 5 de la Ley n.º 8114 fue modificada, en el 2006, por la Ley 8603, denominada Modificación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias para Asegurar el Giro Oportuno de los Recursos Aprobados en las Leyes de Presupuestos de la República, destinados a Garantizar la máxima Eficiencia en la Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación Óptima de la Red Vial Costarricense, del 2007. Esta fijó que 1% del impuesto único sobre los combustibles sería girado directamente por el Ministerio de Hacienda al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica, y serían destinados a garantizar la calidad de la red vial costarricense.

A la Contraloría General de la República, de conformidad con la Ley 7428 del 5 de noviembre de 1994, le compete la fiscalización de la hacienda pública y la aprobación de contratos, por ello, interviene en las obras viales nacionales, y aprueba o rechaza el contrato (refrendo contralor), y lo fiscaliza.

La Contraloría General de la República, a través del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, fiscaliza las obras viales nacionales. Esto se materializa a través de estudios e infor-

mes, realizados por un grupo interdisciplinarios. En el periodo de estudio (2006-2014), la Contraloría General de la República ha tenido una oficina permanente en las instalaciones del CONAVI, donde se encuentran diferentes grupos de funcionarios, quienes, en forma rotativa y alterna, estudian las diferentes obras viales; esto es una muestra de su fiscalización continua sobre el ente.

La Contraloría efectúa la labor de fiscalización, entendida esta como el examen de una actividad para comprobar el cumplimiento de las normas vigentes, con el fin de "garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos" (Ley 7428, artículo 11). Se considera que coadyuva, con la calidad de las obras viales nacionales, en tanto la calidad comprende el cumplimiento de las normas que rigen la actividad; en este caso: la obra vial.

A la Secretaria Técnica Nacional Ambiental (SETENA), de conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554 del 13 de noviembre 1995, artículo 50, le corresponde el estudio de impacto ambiental. Para el caso de la obra vial nacional, una vez que se le presente el estudio de impacto ambiental, brinda la autorización para la construcción de obra vial nacional. Además, da seguimiento, en su construcción, en cuanto al respeto a la normativa ambiental.

El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), de conformidad con la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 1974, les brinda aprobación a las estructuras organizativas de las instituciones. Esto incluye al MOPT y al CONAVI; además, le brinda seguimiento al Programa Institucional Operativo (POI) del CONAVI, en el que se encuentran comprendidas las obras viales nacionales, y dicta normativa sobre los proyectos de preinversión.

De conformidad con la Ley de Planificación Nacional, n.º 5525, de 1974, la Ley Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, n.º 7710, de 1986, y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como su Reglamento, n.º

8131, de 2001, los decretos ejecutivos 35374-PLAN, 35222-H, 35098-PLAN y 34694-PLAN-H, los proyectos por realizar en obra vial nacional, deben estar inscritos, previos a su ejecución, en MIDEPLAN. Esto es requisito indispensable para cualquier financiamiento que se requiera para dicha obra.

Al Ministerio de Hacienda, al igual que como se hace con entes del sector públicos del Poder Ejecutivo, le corresponde fiscalizar el presupuesto del CONAVI, así como el control sobre la planilla de la institución.

Al velar la Defensoría de los Habitantes por el derecho de los ciudadanos, le corresponde, también, en el caso de la obra vial nacional, la vigilancia en su construcción, se respeten los derechos de los ciudadanos, además de que el ciudadano en general tenga acceso a una red vial nacional de calidad.

La Sala Constitucional, de conformidad con la Ley de la Jurisdicción Constitucional, vigente desde 1989, al dar curso y declarar con lugar los recursos de amparo, contra el MOPT y el CONAVI, ha ordenado la construcción de obra vial nacional. Esto incluye puentes, bajo advertencia de que su incumplimiento; eventualmente, podría conllevar a una condenatoria en el ámbito penal.

En los tribunales contenciosos administrativos, de conformidad con Código Procesal Contencioso Administrativo, vigente desde el 2008, se regula la legalidad de los contratos de la obra vial nacional, tanto en su proceso de contratación como en su ejecución.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales, creada por la Ley n.º 5119, del 20 de noviembre de 1972, reúne a representantes de las municipalidades asociadas. Asimismo, constituye un actor controlador de la obra vial nacional por vigilar el desarrollo de la red vial nacional. También, tiene un representante en el Consejo de Administración, con voz y voto.

Actores públicos estatales colaboradores

Son actores públicos estatales colaborados los siguientes:

- i. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- ii. Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)
- iii. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
- iv. Empresa de Servicios Públicos de Heredia
- v. Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC)
- vi. Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)
- vii. Municipalidades (82)
- viii. Ministerio de Ambiente y Energía
- ix. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)
- x. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)

El ICE, la compañía Nacional de Fuerza y Luz, el Instituto de Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y JASEC colaboran con la construcción de la obra vial nacional. Lo hacen con la relocalización de servicios públicos, como electricidad, telecomunicaciones, alcantarillado y suministro de agua potable en general. La construcción de obra vial nacional puede provocar el desplazamiento de la infraestructura, mediante la cual se brinda los servicios mencionados; y a su vez, la construcción, la conservación y el mantenimiento de esa infraestructura incide sobre la calidad de la obra vial nacional.

En el caso de Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), colabora en la construcción, conservación o mantenimiento de la obra vial nacional, mediante la regulación del tránsito. Esta camina, a través de la obra, o a sus alrededores, además de suministrar información clave, como tópicos relacionados con muertes y accidentes en carretera.

RECOPE suministra directamente a la institución, y generalmente a las empresas contratadas, in-

sumos para la manufactura del asfalto utilizado en las obras viales nacionales.

El Ministerio de Ambiente y Energía, a través de la Dirección de Geología y Minas (DGM), de conformidad con el Código de Minería, del 22 de octubre de 1982, brinda permisos o concesiones para la explotación de materiales en general. Esto se constituye en la fuente de materiales, de la cual se extrae gran parte de la materia prima utilizada en la construcción y conservación de carreteras de asfalto y lastre.

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), en caso de emergencias declaradas, asume o colabora con el CONAVI, en la reconstrucción de la red vial nacional.

Algunas de las 82 municipalidades del país brindan sus servicios de agua a los pobladores de su respectivo cantón. En ese sentido, se considera un actor público colaborador, pero todas ellas son, a su vez, un actor público controlador, en tanto incide sobre la construcción y la conservación de la obra vial nacional, al vigilar constantemente el inicio y el desarrollo de los proyectos.

Actores públicos no estatales

A los actores públicos no estatales los dividimos en los siguientes:

- i. Actores públicos no estatales contralores
- ii. Actores públicos no estatales colaboradores

Actores públicos no estatales controladores

Son actores públicos no estatales controladores los siguientes:

- i. Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos
- ii. Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica

El Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos, de conformidad, con su Ley Orgánica n.º 3663 del 10 de enero de 1966 y sus reformas, realiza investigaciones sobre las obras viales nacionales, en función del ejercicio profesional de sus miembros; es un ente consultivo, y de ahí, que brinda opiniones en la prensa nacional sobre la red vial nacional. Está muy expuesto a los medios de comunicación colectiva, a través de su presidente y su director ejecutivo.

La Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica, que es una organización privada sin fines de lucro, cuyo objetivo es coadyuvar con el mejoramiento de la red vial nacional, elabora estudios para tales fines; además, tiene un miembro de la Asociación, con voz y voto, en el Consejo de Administración del CONAVI.

Actores públicos no estatales colaboradores

Son actores públicos no estatales colaboradores los siguientes:

- i. La Asociación de Seguridad Embellecimiento de Carreteras Nacionales (ASECAN)
- ii. Las cooperativas de electrificación
- iii. 1620 asociaciones Administradoras de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento (ASADAS)
- iv. Laboratorios acreditados

La Asociación de Seguridad Embellecimiento de Carreteras Nacionales (ASECAN), organización privada y sin fines de lucro, brinda servicios de embellecimiento y mantenimiento a las zonas verdes de las carreteras.

Los servicios como electricidad y agua, son brindados, en el caso de los primeros, por algunas cooperativas. En el caso de los segundos, por 1620 ASADAS, las cuales son colaboradoras de la obra vial. Respecto de las carreteras nacionales, generalmente, a un costo de ellas No obstante, en el derecho vial, existe infraestructura que debe mantenerse, o algunas veces, trasladarse, cuando se conservan, mejoran o construyen carreteras.

Actores privados

Como se había indicado, seguimos a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (1998), en cuanto a la clasificación y determinación de actores. Dicho autor divide los actores privados en los siguientes: grupos-objetivo, beneficiarios finales y terceros. Estos últimos se dividen en influidos o beneficiados por la política.

Los grupos objetivos son los siguientes:

- i. Empresas constructoras viales
- ii. Asesores obra vial
- iii. Empresas (fuentes materiales)
- iv. Dueños de vehículos pesados

En el grupo objetivo se encuentran todas las empresas que se relacionan con la construcción de la red vial nacional, en dimensiones como construcción, diseño, fiscalización o suministrando materiales.

Los beneficiarios⁵ finales

- i. Residentes en el país (ciudadanos o no)
- ii. Personas en tránsito por el país
- iii. Propietarios de vehículos
- iv. Empresas
- v. Comerciantes
- vi. Agricultores
- vii. Industriales
- viii. Transportistas de carga internacional

Por estar relacionada la red vial nacional con el desarrollo económico del país, entonces, son beneficiarios todos los residentes en el país, ciudadanos o no. También, quienes utilicen el territorio nacional como área de paso, aproxi-

⁵ Se utiliza el término beneficiario, siguiendo la nomenclatura de Subirats et al (2008). Es necesario indicar que no se utiliza en el sentido de la ingeniería económica, como el resultante del ingreso menos el costo, o como la opción de menor costo, y por ende de mayor rendimiento económico.

madamente siete millones de personas, entre costarricenses, extranjeros residentes en el país y turistas (un promedio de dos millones al año). Finalmente, cuantificarían al beneficiario final.

Terceros influidos indirectamente

Los terceros influidos indirectamente son:

- i. Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)
- ii. Cámaras empresariales
- iii. Medios de comunicación
- iv. Redes sociales
- v. 3394 asociaciones de desarrollo comunal
- vi. Organizaciones privadas con fines no lucrativos

Todos estos grupos influyen o se ven influidos directamente por la obra vial nacional. Por consiguiente, las cámaras empresariales y UCCAEP tienen poder de influencia, pero a su vez se ven influidos. Así, los empresarios se ven influidos en tanto son usuarios, pero influyen al tener dos representantes con voz y voto en el Consejo de Administración del CONAVI.

Los medios de comunicación, diariamente, emiten noticias sobre la calidad de la red vial nacional. De hecho, cubren eventos de todo tipo: mal estado de las carreteras, eventos imprevisibles, "presas" en las carreteras, construcción de obra nueva, conservación, entre otros. Y en las redes sociales, fluye información, criterios de la red vial nacional, incluso los actores públicos y privados tienen presencia en estas.

Las asociaciones de desarrollo de la comunidad son organizaciones privadas de interés público, que están autorizadas para realizar todo tipo de acciones tendientes al desarrollo social, económico, cultural y ambiental de los habitantes del área en que conviven, en colaboración con entes públicos y privados.

Hay dos tipos de asociaciones: las integrales y las específicas. Las primeras agrupan a un mínimo

de cien miembros. Las segundas, al menos cincuenta miembros, creadas de conformidad con la Ley n.º 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad de 1967. Existen asociaciones de segundo y tercer grado, para un total de 3394.

La política pública de la infraestructura vial nacional en Costa Rica en las administraciones: Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), desde su dimensión institucional y actores, es compleja, debido a la gran cantidad y heterogeneidad de actores que confluyen en ella.

Entre actores públicos no estatales y terceros privados, se dispone de casi 5000 asociaciones que confluyen con la política, conformadas principalmente por 3394 asociaciones de desarrollo comunal y 1620 ASADAS.

Entre los actores existen medios de comunicación, reforzados por las redes sociales y por los entes fiscalizadores.

Entre los entes fiscalizados se encuentran la Defensoría de los Habitantes, LANAMME, SETENA el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, la Sala Constitucional y la Contraloría General de la República, estos últimos dos con poder de veto

Como beneficiarios finales o clientes, de acuerdo con la teoría de la calidad, hay una cantidad mayor a 6 millones de personas, contando residentes, turistas y otros que utilizan el territorio nacional como paso.

Recurso

Cada uno de los actores de la política de infraestructura vial nacional tienen recursos, que movilizan, para de conformidad con sus intereses afectar o influir en la implementación de esa política, aquí el concepto interés debe entenderse en forma amplia, ya que no sólo se trata de los intereses individuales, o incluso mercantiles, sino de aquellos, que van dirigidos a la colectividad, como puede ser el interés de conservar el

medio ambiente, la seguridad de algunas minorías, entre otros.

Todos los actores públicos tienen un recurso común, que es el recurso normativo, ya que están amparados al ordenamiento jurídico en general, mismo que les brinda instrumentos para actuar.

Los actores privados tienen, en general, principalmente, otro tipo de recursos, como es el recurso económico, el prestigio o el poder de influencia, esto último de conformidad, a una posible complejidad de redes. Todos estos actores, a través de su poder económico, su prestigio o el poder de influencia, inciden decisivamente en la política pública de la red vial nacional.

CONCLUSIONES

En la política de infraestructura vial nacional participan una serie de actores públicos y privados, entre los públicos estatales, encontramos actores con poder de decisión sobre aspectos importantes de dicha política, e incluso emiten directrices, aprobaciones o permisos a los actores ejecutores de la política pública, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) y el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi).

Al iniciarse la Administración Solís Rivera (2014-2018) en Costa Rica, se cuestionaba el papel de únicamente de dos instituciones el Mopt y el Conavi, y particularmente esta última, en la implementación efectiva de la política pública de infraestructura vial nacional, de ahí, que respondiendo al clamor popular, poseedor de votos, aspecto importante en el juego político electoral, se propuso cerrar el Consejo Nacional de Vialidad, pero la tarea nunca se enfocó en replantear toda la institucionalidad y la intervención de diversos actores, que pesa sobre la política pública, que como lo hemos visto, es sumamente compleja.

Un análisis de la actual política de infraestructura vial nacional, debe considerar la gran cantidad de actores privados, públicos no estatales

y públicos estatales, en particular estos últimos, entre ellos los siguientes:

- i. La Dirección General de Servicio Civil que fija unilateralmente los perfiles de los puestos, la clasificación y salario de los recursos humanos requeridos en la política de la infraestructura vial nacional, amén del monopolio público de la contratación de los mismos.
- ii. La Contraloría General de la República que aprueba el presupuesto que contiene los proyectos viales, preparado por el Conavi, además especialmente en licitaciones públicas, resuelve recursos contra la objeción del cartel o de apelación contra el acto de adjudicación, y brinda el que podríamos llamar “refrendo contralor” al contrato, sin el cual, no sería posible iniciar la obra vial. Además, de conformidad con su potestad fiscalizadora, brinda instrucciones (requerimientos o disposiciones) de acatamiento obligatorio en la gestión de la obra vial.
- iii. La Sala Constitucional emite votos que impone la realización de proyectos viales, alterando la programación de construcción, conservación y mantenimiento vial.
- iv. Los tribunales contenciosos administrativos que resuelven gestiones relacionadas con obra vial nacional incluso con poder de “suspensión de actos”.
- v. El Ministerio de Hacienda, mediante la directriz de contención del gasto público, establece parámetros, de cumplimiento obligatorios, por los ejecutores de la política pública, relacionados con el congelamiento de plazas o restricciones de gastos en determinadas partidas presupuestarias, paralelamente aprueba el presupuesto previo a la aprobación final de la Contraloría General de la República.
- vi. El Ministerio de Planificación y Política Económica, aprueba o no, reorganizaciones a los entes involucrados con la política pública y el programa operativo institucional (POI), asimismo monopoliza el banco de proyectos de inversión pública, el cuál obligatoriamente se deben ins-

cribir los proyectos viales, para que se le brinde contenido presupuestario.

vii. La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) otorga o no, permisos relacionados con la protección al medio ambiente, sin los que no se puede iniciar un proyecto vial.

viii. Una serie de entidades públicas y privadas brindan autorizaciones para autorizar la relocalización de servicios públicos, para realizar las obras viales.

Existe otro actor muy importante que es Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme), que NO tiene poder de decisión directa en la política pública, pero influye decisivamente en otros actores, como el caso de la Contraloría General de la República. Su recurso más importante, no es legal, sino está fundamentado en su prestigio profesional y académico, respaldado por la Universidad de Costa Rica.

En la institucionalidad de Costa Rica existen entes públicos no estatales, con una naturaleza jurídica muy particular, como es Empresa de Servicios Públicos de Heredia o la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC), actores con los que es necesario coordinar para la relocalización de los servicios públicos, que se encuentran en derecho de vía, en la que tiene lugar el proyecto vial.

De conformidad con la teoría de la política pública de Subirats y el neoinstitucionalismo basado en actores, cada actor tiene su propia agenda, la misma es construida de conformidad a sus intereses, en particular, sus clientes en el caso de los actores privados o los clientes-ciudadanos en el caso de los actores políticos. En el caso de la política pública de la infraestructura vial nacional, cada uno de los actores, que participa en esa política, tiene su propia agenda, que no necesariamente, tiene en primer lugar la red vial nacional, incluso, esto podría ser secundario.

En el momento de la formulación de la política pública, no se consideró que debían de existir

mecanismos de coordinación formal, con otros entes públicos, muy importantes, lo que provoca que los niveles de coordinación necesarios, se encuentre sujetos al péndulo de los intereses de los actores que se encuentran presentes en la escena pública de la infraestructura vial nacional.

Cada uno de esos actores, no sólo se encuentra respaldado, por un fuerte marco normativo, sino por muchos años de existencia en la democracia del país, es decir poseen fuertes recursos diversos, para actuar en el escenario de la infraestructura vial nacional.

La política pública de la infraestructura vial nacional definitivamente está inmersa en una compleja institucionalidad, que no puede ser ignorada, si se requiere resolver el problema público de la deficiente red vial nacional, la búsqueda de la solución es compleja, pero ésta lejos de los remedios populistas de las campañas electorales de cada cuatro años.

REFERENCIAS

- Mata, E. (2011). Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Vásquez, J. (2014). La institucionalidad de la Calidad de los Servicios Públicos en Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*, 5(1), 31-48.
- Scharpf, F.W.(1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. USA: Perseus Books Group..
- Schepfle, K.(1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2), 131-147.
- Solano, M. (2015). Posición de Creación del Instituto Nacional de Infraestructura. Sitio de la Defensoría de los Habitantes. Recuperado de <http://www.elmundo.cr/costarica/defensoria-senala-debilidades-del-anteproyecto-para-creacion-del-ini-12/>
- Subirats, J, Knoepfel, P, Corinne L. y F. Varones. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel.
- Zurbriggen, C.. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política.