

## CAPITULO 9

LA COORDINACION DEL SECTOR TRANSPORTE

Como antes se reseñó, en el Capítulo 6, desde finales de la década de 1920 las diferentes administraciones, de modo muy especial la de don León Cortés, dedicaron grandes esfuerzos a la apertura y mejoramiento de carreteras y caminos. Sobra decir que entonces esos trabajos se llevaron a cabo sin sujeción a plan vial alguno, como muy bien lo hizo ver don Rodrigo Facio en su famoso Estudio Sobre Economía Costarricense, donde comenta en 1941 que: "Es de advertir que la Administración pasada amplió mucho la red vial del país, y que la actual sigue también en ese sentido una política ambiciosa, si bien en uno como en el otro caso, ha faltado el plan, la visión general previa a la ejecución; actualmente están en construcción las carreteras de Villa Colón a Puriscal, Vara Blanca a Sarapiquí, Zarcerro a San Carlos, Barranca a Miramar, Pacayas a Juan Viñas, Turrialba a Santa Cruz, Turrialba a Chitaría, Nicoya a Liberia, y otras de menor importancia; y constituye una gran esperanza la Carretera Panamericana ya iniciada, que unirá El General con Cartago y San Carlos con Tilarán."

Sin embargo, no fue sino a partir de la creación dentro del Ministerio de Obras Públicas del Departamento de Planeamiento, en 1954, en que se inició una labor continua y permanente de recopilación de los datos básicos requeridos para determinar las deficiencias de las carreteras existentes y la necesidad de nuevos caminos. Esa misma información permitió ir delineando poco a poco un cuadro claro y confiable de la movilización de productos y pasajeros, en la red vial del país. Fue así como un lustro más tarde, en 1959, se produjo el borrador del primer plan vial, que luego de sucesivas revisiones y adiciones dio origen a la Ley del Plan Vial (mencionada antes en el Capítulo 6) y, poco después, al inicio de las primeras etapas de los programas de mejoramiento de carreteras y caminos vecinales.

Pero la verdad es que al iniciarse el plan vial, en los comienzos de la década de 1960, Costa Rica ya contaba con un sistema de transporte constituido, fundamentalmente, por una importante red de ferrocarriles, un conjunto de puertos al través de los cuales se desarrolla el creciente comercio exterior marítimo, sistemas de carreteras y caminos vecinales en acelerado proceso de expansión y mejoramiento, un transporte en vehículos automotores que se incrementa vertiginosamente y domina claramente la movilización de bienes y personas, rutas regulares de transporte aéreo tanto locales como internacionales, así como servicios de cabotaje y fluviales en ciertas zonas del país.

Hasta entonces, las atribuciones y funciones relacionadas con el sector transporte se encontraban dispersas en diferentes entidades públicas y privadas. Así, por ejemplo, la explotación del transporte ferroviario estaba en manos del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (conjuntamente con los muelles de Puntarenas), de la Northern Railway Co. (conjuntamente con los muelles de Limón) y de la Compañía Bananera de Costa Rica (conjuntamente con los muelles de Quepos y Golfito). El Ministerio de Seguridad Pública tenía a su cargo la regulación y vigilancia del tránsito, del transporte remunerado de personas en autobuses, y de los servicios de cabotaje. La Dirección General de Aviación Civil, así como la Junta de Aviación Civil, dependían del Ministerio de Gobernación y Policía. Tanto la construcción y mejoramiento de las redes viales, como la conservación de las carreteras estaban al cuidado del Ministerio de Obras Públicas, mientras que lo referente a la administración de las calles urbanas y al mantenimiento de los caminos vecinales eran del resorte de las municipalidades. Por otro lado, las obras portuarias, el transporte marítimo internacional, la navegación fluvial, y la regulación del traslado por tubería y otras modalidades, o no se atendían del todo, o se hallaban confundidas con los objetivos de distintos organismos.

Y a todo esto debe agregarse que, a medida que en el país se iban desarrollando los diferentes medios de transporte, aumentaba la necesidad de acrecentar la eficiencia global del sector, a través del

aprovechamiento de cada medio de acuerdo con sus propias ventajas para la prestación de los servicios que se requerían, y del establecimiento de las conexiones básicas y funcionales entre ellos que facilitarían la movilización eficaz de los bienes y las personas. A este respecto, los estudios realizados por el citado Departamento de Planeamiento, principalmente durante la elaboración del plan vial, confirmaron ampliamente la conveniencia de planificar el transporte en forma integral, enfocándolo como un todo, a causa de la interacción existente entre los diferentes medios y de la necesidad de coordinar los proyectos y complementarlos entre sí, aprovechando las ventajas propias de cada medio, en beneficio de los usuarios, de la colectividad y, en general, de la economía nacional.

Las anteriores consideraciones movieron a la Administración del Presidente Orlich a pensar en la necesidad de consagrar, enteramente, una organización ministerial a la atención de todo lo referente al sistema nacional de transporte. Así fue como, el 5 de agosto de 1963, se dictó la Ley N°3155 que creó el Ministerio de Transportes, en sustitución del de Obras Públicas, trasladándose al primero las atribuciones y funciones de la Dirección General del Tránsito, del Consejo Superior del Tránsito, de la Dirección General de Aviación Civil y de la Junta de Aviación Civil. También, para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio de Transportes, se estableció la Dirección General de Vialidad (en sustitución del Departamento de Vialidad), se creó la Dirección General de Obras Portuarias y Fluviales (al suprimirse la Dirección General de Obras Públicas), y se transformó el Departamento de Planeamiento (de obras públicas) en el Departamento de Planificación (de transporte). Este último Departamento, en su carácter de órgano asesor del nuevo Ministerio, así como de unidad sectorial de la Oficina de Planificación Nacional, también creada en ese mismo año (por la Ley de Planificación N°3087 del 31 de enero de 1963), se dedicó desde entonces al estudio de todos los medios que integran el sector transporte.

Históricamente, no hay duda que la creación del Ministerio de Transportes significó un primer paso hacia una efectiva coordinación

de las distintas modalidades de transporte, en beneficio de un sector básico para el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, al comenzar a funcionar la nueva organización ministerial se puso en evidencia la necesidad de ampliar aún más sus objetivos, con el propósito de que pudiera asumir un control más absoluto de todo el sistema nacional de transporte, ya que por omisión de su ley constitutiva habían quedado por fuera de su ámbito de acción ciertas funciones relacionadas con el transporte marítimo internacional, la navegación de cabotaje y fluvial, los sistemas de transbordadores, los oleoductos, los tranvías y otras modalidades de menor importancia. Para corregir esas omisiones, así como para asegurar que dentro de las funciones de la institución se incluyeran también algunas otras obras públicas, durante la Tercera Administración Figueres se promulgó la Ley N°4786, del 5 de julio de 1971, conocida como Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Sin duda alguna, la novedad más sobresaliente de esta última ley es que, a partir de su vigencia, el control de todas las modalidades de transporte de Costa Rica quedó centralizado en el MOPT. Desde entonces, por disposición expresa de esa ley, las carreteras, los ferrocarriles, los puertos, las vías fluviales, los aeropuertos, las líneas aéreas, las empresas encargadas de proveer los servicios de transporte, así como las actividades de cualquier orden que tengan relación con la movilización de personas y mercancías, se encuentran bajo la autoridad única de esa misma institución. También es importante anotar que la creación del MOPT prácticamente coincidió con la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo N°1676-T, del 4 de mayo de 1971, mediante el cual el Departamento de Planificación se elevó al rango de Dirección General, con el carácter de organismo técnico asesor en materias de su especialidad, dependiente del Despacho del Ministro, y con el carácter de Unidad Sectorial de la Oficina de Planificación.

Por otra parte, hay que recordar que, en la zona atlántica, la situación jurídica existente desde principios del Siglo XX en relación con los muelles y ferrocarriles cambió radicalmente, hacia la segunda

mitad de la década de 1960 y primeros años de la siguiente. Así, como se reseñó antes en los Capítulos 3 y 4, el Muelle Nacional (en 1966), el Muelle Metálico (en 1969) y los ferrocarriles al Atlántico (en 1972) pasaron al dominio del Estado, quedando desde entonces la administración de esas instalaciones de transporte en manos de JAPDEVA. Este último organismo autónomo también se hizo cargo del Muelle 70 (en 1971) y de las canales del Atlántico (en 1974), asumiendo las prerrogativas y funciones de autoridad portuaria, a partir de 1973, es decir, un año después de que al INCOP se le asignaran funciones similares en relación con el Pacífico.

Es en esta nueva etapa histórica del desarrollo de los puertos y ferrocarriles cuando surgen los intentos, que ya se han relatado, para aunar esfuerzos y coordinar programas de trabajo. Entre esos intentos cabe recordar la Comisión Asesora sobre Instalaciones Portuarias y el Consejo Portuario Nacional (ver Capítulo 4), creados en 1969 y 1978, respectivamente. Asimismo, en el campo de la integración ferroviaria (ver Capítulo 3), la Comisión Mixta y la Comisión de Enlace, establecidas en 1974, tres años antes de que ambos ferrocarriles fuesen intervenidos y su administración quedase a cargo de FECOSA.

A pesar de que el control de todos los medios de transporte quedó desde 1971, como se dijo antes, bajo la rectoría del MOPT, desde el momento mismo en que entró en vigencia su ley de creación, en la práctica comenzaron a originarse algunos problemas de falta de coordinación entre las políticas de ese Ministerio y las de otras entidades del sector transporte, principalmente FECOSA, JAPDEVA e INCOP. Para tratar de mejorar esa coordinación, el Presidente Oduber dictó el Decreto N°4956-T, del 25 de julio de 1975, mediante el cual se declaró que el MOPT "será la autoridad única y máxima en materia de transportes nacionales en sus diversas modalidades", y se le otorgó el carácter de oficina sectorial de planificación del sector transporte a la Dirección General de Planificación, con las funciones principales de coordinar todas las actividades de los organismos del Estado que tuvieran nexos con la planificación del transporte, y velar porque todas esas actividades fuesen compatibles con las políticas y objetivos establecidos por

el Gobierno para ese sector. Esta política se fundamentó tanto en la ley de creación del MOPT antes citada, como en la nueva Ley de Planificación Nacional N°5525 emitida el 2 de mayo de 1974, que obliga a tener unidades y oficinas de planificación en los ministerios e instituciones autónomas, previendo además el establecimiento de oficinas sectoriales para la planificación integral de ciertos campos de actividad sectorial.

Las circunstancias plantean entonces la necesidad de orientar las actividades de planificación en el MOPT hacia la producción de un plan nacional de transporte a largo plazo, que incluyera básicamente: la configuración más conveniente del sistema de transporte para satisfacer las demandas de movilización de bienes y personas pronosticadas para un período de por lo menos quince años; orientaciones para la planificación o programación a plazos más cortos, mediante el señalamiento del rumbo que deberá seguir el desarrollo del sistema de transporte para satisfacer las necesidades futuras; y políticas, estrategias y medidas para aumentar la utilización de las instalaciones existentes, racionalizar el funcionamiento de los medios de transporte y aprovechar las ventajas inherentes a cada uno de ellos. Estas inquietudes culminaron, en 1976, con el diseño del llamado Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación del Transporte, financiado parcialmente por el Banco Mundial (Ley N°5911 del 22 de junio de ese año). Los trabajos se llevaron a cabo entre 1977 y 1981, mediante una labor conjunta de consultores de la firma norteamericana SYSTAN International Inc., y personal de la Dirección General de Planificación, con el doble propósito de elaborar el borrador del plan y adiestrar al personal local.

Por fin, en noviembre de 1981, se concluyó el borrador del primer plan nacional de transporte, cuyas características principales fueron las siguientes: 1) se basó en el análisis de las demandas de movilización de bienes y personas, en todas las zonas del territorio nacional, pronosticadas hasta finales del Siglo XX; 2) abarcó todos los medios de transporte que se utilizan en el país; 3) incluyó programas de inversión a mediano y largo plazos, así como recomendaciones sobre políticas

de transporte que aseguren una adecuada coordinación entre los distintos medios y el más eficaz desarrollo de cada uno de ellos, todo con el propósito de promover la eficiencia económica del sector transporte; y 4) tomó en cuenta las grandes metas nacionales, el estado existente y previsto de la economía del país, y los efectos de esta situación sobre el desarrollo futuro del sector. De modo general, las conclusiones y recomendaciones de ese primer plan nacional de transporte (ver Anexo C) estuvieron respaldadas por extensas encuestas de origen y destino de tránsito, estudios de demanda de transporte, inventarios de las instalaciones existentes, análisis de costos y una multitud de otros datos que fueron procesados con ayuda de programas de computador para los modelos de transporte, utilizados después de ser especialmente adaptados a las condiciones de Costa Rica. Es justo reconocer que este primer esfuerzo serio de planificación global del sector transporte realizado en el país contribuyó a aclarar la situación y perspectivas de ese sector, a dar respuestas efectivas a los problemas del país en el campo del transporte, y a establecer un mecanismo para la revisión y actualización periódica de sus resultados, de acuerdo con las variaciones de las condiciones reales en relación con las pronosticadas. También, en esa oportunidad, se mejoraron los lazos de coordinación entre las dependencias vinculadas al sector transporte, tanto públicas como privadas.

No obstante la evolución histórica del antiguo Ministerio de Obras Públicas, iniciada en 1963, hacia su configuración como órgano rector del sector transporte, es lo cierto que, todavía durante la mayor parte de la década de 1970, siguió orientándose más hacia las obras públicas y descuidando muchas de las funciones relacionadas con los servicios de transporte. Faltaba entonces una organización institucional adecuada para encarar los problemas de esos servicios. Durante la Administración Oduber se hicieron los primeros intentos para separar los dos grandes cometidos del MOPT, es decir la provisión de obras públicas y el ordenamiento de los servicios de transporte. Sin embargo, no fue sino al reorganizarse el MOPT en 1979, durante la Administración Carazo (Decreto N°9610-T del 15 de febrero de 1979), que se creó la División

de Transporte, para la regulación, control y vigilancia del tránsito y los servicios de transporte. A cargo de esta División se pusieron primero las Direcciones Generales de Aviación Civil, Transporte Automotor, Ingeniería de Tránsito y Policía de Tránsito, y posteriormente las de Estudios Técnicos, Transporte por Agua y Ferrocarriles. Años más tarde, durante la Administración Monge, se hicieron algunos cambios en la estructura interna del MOPT (Decreto N°13780-T del 7 de setiembre de 1982), pero se conservó la organización de la mencionada División de Transporte.

Por otro lado, a partir del 26 de abril de 1979 entra en vigencia la Ley General de Administración Pública y, desde entonces, los ministros, conjuntamente con el Presidente de la República, quedan facultados para dirigir y coordinar la administración tanto central como descentralizada, del respectivo ramo o sector, pudiendo también emitir directrices, modificándose así las viejas normas referentes a la autonomía institucional. Con base en esa ley y en la de Planificación Nacional, la Administración Carazo decretó la creación del llamado Subsistema de Planificación Sectorial y, enmarcado dentro de éste, dispuso la Constitución del Sector Transportes (Decreto N°11507-T-OP del 20 de mayo de 1980), bajo la dirección y coordinación del Ministro de Obras Públicas y Transportes, apoyado por el Consejo Nacional Sectorial de Transportes y la Secretaría Ejecutiva de Planificación de ese sector.

El decreto de Constitución del Sector Transportes, ciertamente, significó un nuevo paso hacia el logro de una mejor integración y coordinación de los planes y programas sectoriales, aunque, como se relató antes, esta inquietud no era nueva en el caso del MOPT. Años después, en el Gobierno de don Luis Alberto Monge, se modificó un poco ese esquema al derogarse el anterior decreto y disponerse la Constitución del Sector Transportes y Obras Públicas (Decreto N°1433-T del 25 de febrero de 1983), dentro de un nuevo Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. Otro paso en igual sentido lo dio el Consejo de Gobierno de esa misma Administración, al aceptar que las empresas FECOSA,

TRANSMESA y Tempisque Ferry Boat dejaran de ser subsidiarias de CODESA y quedaran, según las palabras del acuerdo tomado el 21 de marzo de 1984: "bajo la actuación, coordinación y responsabilidad exclusiva del MOPT, el cual ostenta la potestad, autoridad y competencia legal suficiente para ello". Hay que reconocer, sin embargo, que para poner en plena vigencia ese acuerdo, tendrán que impulsarse algunas reformas legales, como las que se han propuesto para crear un Instituto Costarricense de Ferrocarriles (en sustitución de FECOSA) y un Consejo de Transporte Público (en sustitución de TRANSMESA), entidades ambas que deberían quedar supeditadas al MOPT.

Es interesante consignar aquí, a manera de epílogo, los objetivos que se definieron para el Sector Transportes y Obras Públicas, al decretarse su constitución:

- "a) Desarrollar un Sistema Nacional de Transportes que coordine e integre los distintos medios e instituciones que en él intervienen, a fin de que los esfuerzos del Sector estén básicamente orientados a la atención eficaz de la demanda nacional de transporte, originada en las necesidades de intercambio de los bienes entre los lugares de producción o importación y los sitios de consumo o exportación, contribuyendo así al desarrollo económico y social de la Nación y a la integración social y política del país; y
- b) Procurar la solución de los problemas del transporte con base en criterios de eficiencia económica tales como la optimización del aprovechamiento de la infraestructura existente, la reducción de las nuevas inversiones a los mínimos necesarios para satisfacer la demanda del transporte, la realización de programas para el mejoramiento del transporte, la conservación del medio ambiente y un uso más adecuado y eficiente de los recursos energéticos."

En éstos párrafos se encuentra claramente expresado el criterio de la eficiencia económica dentro del transporte, en relación tanto con el uso de la infraestructura y del equipo rodante existente, como con la selección de los proyectos de inversión. Así, con la búsqueda de esa eficiencia como componente más importante de su política de transporte, Costa Rica entra en los últimos lustros del Siglo XX.