

352.96
V298c
C7

92

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION

BIBLIOTECA MOPT.

Casi Tres Décadas
de Planificación
en el MOPT

Por:
José A. Vargas Villate

San José, Costa Rica
Mayo de 1981

352 ab
V 298 C
CX
PREFACIO

El presente documento tiene el propósito de relatar los hechos más sobresalientes del desarrollo histórico de la planificación dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, desde sus inicios allá por el año 1954 cuando se creó el Departamento de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, transformado luego en 1963 en el Departamento de Planificación del Ministerio de Transportes y finalmente, en 1971, en la actual Dirección General de Planificación, sin que por tales cambios hubiera solución de continuidad en el proceso.

El relato está dirigido, especialmente, a todas aquellas personas que han manifestado interés y curiosidad por conocer los sorprendentes resultados de una de las experiencias de planificación más antiguas en la Administración Pública costarricense, realizada en forma continua, a lo largo de casi tres décadas, en uno de los ministerios que, sin duda alguna, más ha impulsado el progreso nacional.

A través de esta breve reseña histórica podrá apreciarse, con gran claridad, la permanente evolución del Ministerio hacia su configuración como entidad rectora del sector transporte, tanto en lo que se refiere a la provisión de obras de infraestructura, como en lo concerniente a la regulación y ordenamiento de los servicios. Paralelamente, podrá verse como la unidad de planeamiento de la Institución también ha ido orientando sus actividades firmemente hacia la planificación global del sector transporte, progresando desde los métodos más rudimentarios en la década de 1950, hasta las modernas técnicas basadas en modelos matemáticos y procedimientos de cálculo electrónico. Y por último, pero tal vez lo más importante, podrá constatar el resultado del proceso de planificación dentro del Ministerio, en cuanto al papel preponderante que le

ha tocado jugar como factor propulsor de la extraordinaria labor que, en los campos de las obras públicas y el transporte, ha desplegado la Institución a lo largo de los últimos tres decenios en todos los ámbitos del país. Es difícil imaginar ahora como habría sido la historia de esta labor, y por tanto como habría sido el desarrollo del país en general, si este esfuerzo de planificación en el Ministerio no hubiese existido.

Pero al volver la vista hacia atrás, no se desea simplemente hacer un recuento de lo ya realizado por una entidad que ha sido varias veces remozada, a lo largo de su vida -que ya es larga- dentro de un proceso de constante superación. Tampoco se quiere dejar la impresión de que lo realizado no haya tenido grandes fallas y lagunas y, menos aún, que el proceso no pudiera mejorarse en el futuro. Se pretende, eso sí, mirar hacia adelante, hacia un porvenir en que se vislumbra una participación cada vez más destacada de la Dirección General de Planificación, con los propósitos de hacer más eficiente el desempeño del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y garantizar la más eficaz contribución del sector transporte al desarrollo económico y social del país.

El informe ha sido escrito por el Ing. José A. Vargas Villate, actual Director General de Planificación, principalmente con base en los conocimientos adquiridos durante el ejercicio del cargo, así como en memorias, estudios y muchos otros documentos que se encuentran en poder del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Se reconoce, sin embargo, que son absolutamente inevitables las omisiones y los errores involuntarios. Por ello se agradecerá cualquier observación, en la seguridad de que será tomada en cuenta en caso de futuras reediciones.

Quizá sea esta la oportunidad para hacer un justo reconocimiento del Ministro de Obras Públicas que hizo posible la

existencia del Departamento de Planeamiento: el recordado Ex-presidente de la República don Francisco J. Orlich, asimismo, de quien como primer jefe orientó los primeros y más difíciles pasos de esa dependencia: el Ing. Fernando A. Rojas Brenes.

Especial mención merecen, por último, todos aquéllos servidores que en una u otra forma han contribuido al desarrollo que hoy presenta una dependencia que, como la Dirección General de Planificación, no es el producto de un solo Gobierno, ni tampoco de unos pocos funcionarios, sino el resultado de los constantes y renovados esfuerzos realizados por un grupo humano, dotado de una gran mística, que a lo largo de casi tres décadas ha sabido imprimirle directrices adecuadas para alcanzar las metas que motivaron su creación.

Algunos de los nombres de estos funcionarios se mencionan en el texto del presente documento, pero hay que confesar que la destacada labor realizada por ellos no hubiera sido posible sin la participación de oficinistas, auxiliares, choferes, recolectores de datos, dibujantes y muchos otros abnegados y humildes trabajadores de campo y de oficina cuya lista no se presenta aquí, tanto por razones de espacio como por temor a injustas omisiones.

Todos ellos han contribuido en forma muy significativa al desarrollo y progreso del país en el campo del transporte y las obras públicas. ¡Ojalá que la actuación de este singular grupo humano pueda servir de ejemplo a las presentes y futuras generaciones!

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
PREFACIO	ii
1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANIFICACION DE LAS OBRAS PUBLICAS EN COSTA RICA	1
2. EL DEPARTAMENTO DE PLANEAMIENTO DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	5
2.1 Los Primeros Pasos del Departamento de Planeamiento	5
2.2 Capacitación en Planeamiento de Obras Públicas	6
2.3 Planeamiento de Edificios Escolares	9
2.4 Investigaciones sobre Carreteras	10
2.5 Planeamiento de Obras Viales	12
2.6 Labores sobre Regulación del Tránsito	15
2.7 Planeamiento de Otras Obras Públicas	17
3. EL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACION DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES	20
3.1 La Creación del Ministerio de Transportes	20
3.2 La Planificación en el Ministerio de Transportes	22
3.3 Capacitación en Desarrollo Económico y Social	24
3.4 Estudios Sobre el Sector Transporte	26
3.5 Análisis de Proyectos	27
3.6 Estudios Básicos Viales	30
3.7 Labores en Planificación del Tránsito	31

<u>Capítulo</u>		<u>Página</u>
4.	LA DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	35
4.1	La Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes	35
4.2	La Elevación del Departamento de Planificación al Rango de Dirección General	37
4.3	Adiestramiento en Planificación Avanzada	41
4.4	Los Estudios del Transporte Urbano	45
4.5	La Planificación Global del Sector Transporte	51
4.6	Planes Maestros de Aeropuertos	57
4.7	Estudios Económicos del Transporte	61
4.8	Otras Labores de Planificación del Transporte	64
5.	PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION DEL SECTOR TRANSPORTE	69
5.1	La Reorganización de 1979 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes	69
5.2	La Constitución del Sector Transporte	74
5.3	La Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Transporte	76
5.4	Papel Futuro de la Dirección General de Planificación	79

Página

Anexo	PERSONAL TECNICO QUE HA LABORADO EN PLANIFICACION DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	82
A.	Personal de Jefatura y Dirección Superior	82
B.	Jefaturas de la Dirección General de Planificación	82
C.	Personal Técnico y Profesional que ha Laborado en Planificación	83
D.	Ministros que Contribuyeron a Estimular las Actividades de Planificación	85

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANIFICACION DE LAS OBRAS PUBLICAS

El Ministerio de Obras Públicas fue creado en mayo de 1948, en sustitución de la antigua Secretaría de Fomento, con el propósito de que atendiera las necesidades del país en el campo de las obras públicas, principalmente en relación con carreteras, caminos, puentes, cañerías, escuelas, colegios y otros edificios públicos. Sin embargo, para cumplir tareas tan complejas disponía en sus comienzos este Ministerio de recursos muy limitados, al extremo de que al comenzar la segunda mitad del Siglo XX, cuando la población de Costa Rica ya sobrepasaba los 800 mil habitantes, su presupuesto ordinario era apenas del orden de los 15 millones de colones, suma que entonces representaba alrededor del diez por ciento del presupuesto del Gobierno Central.

En esta época carecía también el Ministerio de Obras Públicas de una organización técnica capacitada para planear, diseñar y ejecutar adecuadamente las obras a su cargo. Así, por ejemplo, en 1953 el Departamento de Caminos Públicos (antecesor de la actual Dirección General de Vialidad) no contaba, dentro de su personal técnico, con ningún ingeniero civil. Para los estudios de suelos y materiales de construcción no existía laboratorio alguno (el primero se estableció en 1952 con la colaboración de la Universidad de Costa Rica, pero bajo el Departamento de Aeropuertos organizado entonces exclusivamente para la construcción del Aeropuerto Internacional El Coco, trabajo que dejó muy valiosas experiencias en el personal técnico que tuvo la oportunidad de participar en él, y que estuvo constituido en gran parte por profesionales recién egresados de la Escuela de Ingeniería). Asimismo, para la determina-

ción de metas y objetivos, el estudio de necesidades y el establecimiento -con criterio económico- de prioridades de obras no contaba el Ministerio ni la Administración Pública con mecanismo alguno.

Aunque es justo reconocer que muchas de las obras públicas realizadas en el pasado fueron bien concebidas y ejecutadas, y que posiblemente algunas rindieron grandes beneficios a la economía nacional, no se puede afirmar que todas ellas llenaron esos requisitos. En efecto, es evidente que algunas de estas obras no llegaron a resolver el problema planteado, en tanto que otras se ejecutaron con características muy superiores a las que realmente se necesitaban. En términos generales, puede decirse que todas fueron realizadas sin tener una visión del problema en el ámbito nacional, planteándose muchas de ellas como solución a compromisos políticos, grupos de presión, complacencias locales, exigencias de momento, etc. A este respecto es bueno recordar que una de las causas que provocaron la crisis nacional de finales de la década de 1940 fue, según algunos historiadores, el desorden imperante en la Secretaría de Fomento (excesiva intromisión política, contratos sin licitación, etc.). Como resultado de la improvisación existente, no podía garantizarse la continuidad de los programas de trabajo del Ministerio, por lo que frecuentemente se cancelaban proyectos iniciados, se modificaban planos aprobados, y hasta se paralizaban obras en ejecución, provocándose a veces graves situaciones a las comunidades afectadas y al país en general. Lógicamente, esto impidió que pudieran considerarse programas de cierta magnitud ya que no era posible recurrir a las fuentes de crédito para financiarlos, tanto porque no se tenían estudios previos que justificaran la necesidad de las obras, como por la inseguridad en la continuidad de su ejecución.

Esta difícil situación en que se encontraba el Ministerio de Obras Públicas llegó a preocupar hondamente a varios grupos de profesionales y universitarios, en particular a los

estudiantes y profesores de ingeniería, así como a los ingenieros civiles que por aquella época comenzaban a egresar de la Universidad de Costa Rica. En el año 1953, como resultado de estas inquietudes, una comisión de profesionales constituida fundamentalmente por catedráticos de las Facultades de Ingeniería y de Ciencias Económicas, al analizar los problemas del Ministerio comprobó que éstos consistían principalmente en una alarmante escasez de personal técnico, una organización administrativa anticuada e ineficiente, y una carencia casi total de programas de trabajo basados en estudios de las necesidades del país en materia de obras públicas.

Para enfrentar estos problemas la comisión formuló tres recomendaciones básicas, orientadas a tecnificar y hacer más eficientes las actividades del Ministerio: La primera fue organizar la Institución sobre la base de dos direcciones generales, una de obras públicas encargada del programa nacional de ejecución de obras, y la otra al cuidado de las funciones administrativas del Ministerio, ambas dependientes del Ministro. La segunda, dotar de suficiente personal técnico a la Dirección General de Obras Públicas y reorganizarla con los Departamentos de Vialidad (Secciones de Diseños y Proyectos, Construcción, Conservación y Aeropuertos), Puentes, Laboratorio de Materiales, Obras Hidráulicas, Arquitectura y Construcciones, e Ingenierías de Zona. Y la tercera, "crear un departamento que se dedique exclusivamente al estudio de las necesidades del país en materia de obras públicas, y a la formulación de programas de inversiones bajo un régimen de prioridades que asegure la más racional utilización de los recursos económicos disponibles".

Fue así como en el año 1954, al poner en práctica la última recomendación el entonces Ministro de Obras Públicas don Francisco J. Orlich, de tan grata memoria, fue creado el Departamento de Planeamiento como órgano asesor de la Dirección

General de Obras Públicas.

Es interesante mencionar que la creación de este Departamento tuvo que hacerse mediante un acto administrativo simple, que pasó inadvertido para la opinión pública, en razón de que por aquella época se había desatado en los medios de comunicación colectiva de Costa Rica una intensa campaña en contra de la planificación. Esta palabra, en aquel entonces llegó al extremo de ser considerada como sinónimo de comunismo, intervencionismo estatal, atentado contra la empresa privada, dictadura, etc. Las dudas y la desconfianza que la opinión pública tenía sobre la idea de la planificación fueron, posiblemente, las causas que obligaron a posponer hasta el año 1963 la promulgación de la Ley de Planificación Nacional, a pesar de que desde finales de la Segunda Guerra Mundial muchos países habían emprendido, con éxito, la planificación de su desarrollo económico y social. Afortunadamente, en Costa Rica hoy se reconoce ampliamente que la planificación, entendida como proceso mediante el cual se elimina lo arbitrario e imprevisible en el desarrollo de las situaciones, es necesaria en todos los órdenes de la vida. Es muy probable que a este cambio de actitud hayan contribuido las prédicas de ilustres costarricenses de esa época, de modo muy especial el notable ensayo publicado en la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, en el N°4 de setiembre de 1959, por el recordado Benemérito de la Patria Lic. Rodrigo Facio, bajo el título de "Planificación Económica en Régimen Democrático: Doctrina, Experiencias Extranjeras y Algunas Ideas para Establecerla en Costa Rica".

CAPITULO 2

EL DEPARTAMENTO DE PLANEAMIENTO DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

2.1 Los Primeros Pasos del Departamento de Planeamiento

En el año 1954 el Departamento de Planeamiento fue incluido por primera vez en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República. Comenzó a laborar únicamente con un jefe y una secretaria, a los que después se fueron agregando un ingeniero, un dibujante y un chofer. Sin embargo, durante ese año las actividades del Departamento se limitaron a labores relacionadas con su organización interna y equipamiento, así como con la recopilación y estudio de la información existente sobre edificios escolares, ello por la insuficiencia de recursos y por que al jefe de la nueva dependencia, Ing. Fernando Rojas Brenes, también se le recargó, durante la mayor parte de ese año, la jefatura del Departamento de Arquitectura y Construcciones.

Por tal motivo podría considerarse que 1955 fue el primer año efectivo de labores del Departamento. Reconociendo que en aquel tiempo la falta de espacio en los edificios escolares constituía un serio problema nacional, en sus primeros pasos el Departamento emprendió una encuesta para obtener una amplia información de todas y cada una de las escuelas del país, en coordinación con el Ministerio de Educación Pública. Esta información le permitió al Departamento ir determinando cuáles eran las necesidades de espacio que tenía cada escuela, así como la localización más conveniente de los terrenos para la construcción o ampliación de escuelas. También en 1955 el Departamento dio los pasos iniciales dirigidos a la obtención de información básica sobre carreteras. Los primeros contadores automáticos de tránsito llegaron al país en el mes de ju-

lio, y de inmediato se colocaron en las principales carreteras, iniciándose así una labor que se ha mantenido en forma continua hasta la fecha. Asimismo, se emprendieron los conteos manuales de vehículos, que habían sido iniciados meses atrás por personal de la Sección de Diseños y Proyectos del recientemente creado Departamento de Vialidad. En esta misma época se iniciaron, aunque en forma muy rudimentaria por la falta de recursos adecuados, los primeros inventarios de carreteras y la utilización de la fotografía aérea en el estudio preliminar de proyectos.

2.2 Capacitación en Planeamiento de Obras Públicas

Como el planeamiento de obras públicas era un campo totalmente desconocido en el Ministerio de Obras Públicas, y había que empezar prácticamente desde cero, para organizar debidamente al Departamento de Planeamiento fue necesario, en primer lugar, proceder a adiestrar personal idóneo.

Puerto Rico ya había alcanzado, por aquella época, impresionantes logros en materia de planificación, particularmente en las actividades referentes al planeamiento físico o territorial. Para tratar de aprovechar esa experiencia en la orientación del nuevo Departamento, su jefe acompañado del Ing. Carlos Espinach Escalante, entonces Director General de Obras Públicas, visitaron a finales de 1954 al Dr. Rafael Picó, que era el Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico. Como resultado de esta visita se establecieron importantes contactos que permitieron trazar los primeros planes de trabajo del Departamento, y se consiguieron posteriormente becas para dos de sus funcionarios. Así al jefe del Departamento, durante un período de tres meses -de diciembre de 1955 a marzo de 1956-, le fue posible enterarse del funcionamiento y los estudios que realizaban la Junta de Planificación y el Departamento de Obras Públicas de Puerto Rico. Poco después, durante el segundo semestre de 1956, el Ing. José A. Vargas Villate, tuvo oportunidad de

conocer en detalle los estudios en ejecución y los métodos de trabajo imperantes en la citada Isla, particularmente en relación con el tránsito y el planeamiento de las carreteras.

Simultáneamente y por igual lapso, al Ing. Edwin Moya Solano se le concedió otra beca para que recibiera adiestramiento, en la Oficina de Caminos Públicos (BPR) de Estados Unidos, sobre la aplicación de la fotografía aérea y la fotogrametría en anteproyectos de obras viales.

Posteriormente, entre los meses de diciembre de 1959 y junio de 1960 el Ing. Napoleón Morúa Carrillo recibió, en Estados Unidos y en México, un importante curso de adiestramiento sobre análisis económico de carreteras, calificación de suficiencia vial, estudios de caminos vecinales y otros temas de planificación vial.

En general, se procuró que los funcionarios, antes de su partida al exterior, tuvieran un período de entrenamiento inicial en las labores propias del Departamento, a fin de que estuvieran más compenetrados de los problemas que tendrían que ayudar a resolver. Además se prefirió que las becas no fuesen de tipo académico sino más bien de adiestramiento en el servicio, es decir, que los funcionarios adquiriesen su capacitación trabajando en las mismas oficinas seleccionadas para el entrenamiento. Una disposición que resultó muy beneficiosa fue la de suscribir contratos de adiestramiento con el Servicio Civil, y obligar a los becarios, a su regreso al país, a transmitir sus conocimientos a otros funcionarios del Departamento.

Otra medida que produjo muy buenos resultados, en relación con el adiestramiento del personal técnico, fue la de conceder toda clase de facilidades (información, personal auxiliar, equipo, etc.) a aquellos funcionarios del Departamento, que a la vez eran estudiantes universitarios de años superiores, para que prepararan sus tesis de grado con temas de interés para el

Ministerio. De esta manera se llevaron a cabo importantes trabajos del Departamento que sirvieron como tesis de grado, entre los cuales cabe recordar en esta época, sólo a manera de ejemplo, el anteproyecto de carretera El Coco-San Ramón del Ing. Edwin Moya Solano (1956), el informe sobre los inventarios de carreteras y puentes de los Ings. Alfredo Serrano Escalante y Edgar Corrales Cordero (1958), el anteproyecto de la red principal de la Península de Nicoya del Ing. Arturo Zúñiga Oreamuno (1960), el anteproyecto portuario para un sistema de transbordadores en el Golfo de Nicoya del Ing. Fernando Prada Marín (1960), la clasificación de carreteras según su capacidad de carga del Ing. Manuel Velez Córdoba (1961), el estudio de velocidades en las carreteras de Costa Rica del Ing. Javier González Morera (1964), etc.

Es importante hacer mención de la utilidad que para estas labores de investigación prestó la Biblioteca Técnica que el Departamento comenzó a formar desde 1956. En ella se conservan, además de libros y publicaciones técnicas de diferente índole, todos los informes y estudios realizados por el Departamento desde sus inicios y hasta la fecha.

Y a todo esto debe agregarse que el Departamento de Planeamiento mantuvo durante esta época una vinculación muy estrecha con el Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica, establecido dentro del Departamento de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas, mediante convenio celebrado en 1955 entre la Universidad de Costa Rica y los Ministerios de Obras Públicas, Economía y Hacienda, y Agricultura e Industrias, y con los Institutos Costarricense de Electricidad y Nacional de Vivienda y Urbanismo. Del mismo modo colaboró con la llamada Oficina de Planeamiento del Area Metropolitana (OPAM), organizada en 1957 mediante arreglo cooperativo del último de los Institutos antes mencionado y las Municipalidades del Area Metropolitana de San José, particularmente en relación con los primeros estudios del proyecto que

se denominó Carretera de Circunvalación de San José.

2.3 Planeamiento de Edificios Escolares

A partir de su creación, el Departamento de Planeamiento fue acumulando una considerable cantidad de datos sobre los edificios para escuelas y colegios oficiales del país, información que a muy corto plazo le permitió formular programas de trabajo para la construcción o ampliación de edificios escolares, con la seguridad de que se estaban atendiendo las necesidades más grandes impuestas, principalmente, por el crecimiento vegetativo de la población que durante aquella década lo hizo a tasas muy elevadas. En particular, la información permanentemente actualizada en poder del Departamento le permitió evaluar las múltiples solicitudes que en este campo se hacían al Ministerio de Obras Públicas, y hacer recomendaciones en relación con localización de terrenos escolares, necesidad de aulas, salones de actos, comedores, cantidad de pupitres requeridos, etc.

Años después, en 1961, se preparó un resumen de todas las investigaciones realizadas por el Departamento con el propósito de determinar el estado en que se encontraban las construcciones escolares, estudio que reveló con claridad la verdadera magnitud del problema que existía por la falta de espacio en los edificios escolares. Este estudio, después de ser revisado y actualizado, se publicó en 1963 bajo el título de "Análisis de las Necesidades de los Edificios Escolares de Costa Rica en 1962". Tal análisis, que fue el último que sobre esta materia realizó el Departamento de Planeamiento, incluyó un diagnóstico bastante detallado de la entonces situación existente, así como una estimación de las inversiones públicas que deberían hacerse durante cada uno de los diez siguientes años.

Finalmente, en agosto de 1963, en cumplimiento de lo que disponía la ley que creó la Dirección de Arquitectura Escolar, las funciones relacionadas con el planeamiento de edificaciones

escolares tuvieron que ser trasladadas al Ministerio de Educación Pública. El traspaso incluyó, además del personal que el Departamento de Planeamiento contaba para estas labores, todos los antecedentes de cada centro docente, las boletas de censos de edificios escolares realizados, datos, informes y otros documentos que constituyeron los valiosos archivos que el Departamento logró formar desde su fundación.

2.4 Investigaciones sobre Carreteras

En enero de 1954, al crearse el Departamento de Vialidad con un cuerpo de ingenieros y personal capacitado para laborar en forma técnica, se tropezó con el grave inconveniente de la carencia absoluta de información concerniente a las características y la utilización de la red caminera del país, que permitiera esclarecer la situación prevaleciente en este campo para establecer prioridades de mejoramiento y programas de labores. Para enfrentar esta deficiencia el Departamento de Planeamiento emprendió, desde su creación, una labor continua de inventario de carreteras y recopilación de datos sobre tránsito, labor que se ha mantenido en forma ininterrumpida hasta la fecha, y que ha sido de gran utilidad tanto para la planificación y el diseño de carreteras como para propósitos de administración vial.

Simultáneamente con las tareas de investigación sobre carreteras, el Departamento de Planeamiento estableció una clasificación provisional de las redes de carreteras del país. Posteriormente, en 1957, con base en los estudios realizados, recomendó clasificar el sistema vial en tres redes -carreteras nacionales, carreteras regionales y caminos vecinales-, clasificación que desde entonces adoptó el Ministerio de Obras Públicas y que años más tarde, en 1964, fue incorporada a la Ley General de Caminos Públicos. Asimismo, otra de las tareas iniciales del Departamento consistió en numerar las rutas de las redes nacional y regional de carreteras, utilizando un proce-

dimiento de numeración que permitía determinar el tipo de red a que pertenecía cada ruta y su localización geográfica. Con base también en los primeros inventarios de carreteras, el Departamento procedió a subdividir las rutas en tramos de características homogéneas, llamados "secciones de control", para propósitos de planificación, programación, mantenimiento, diseño y administración vial.

Para los inventarios de carreteras el Departamento de Planeamiento adoptó los procedimientos vigentes en aquella época en Puerto Rico, los que a su vez estaban basados en recomendaciones de la Oficina de Caminos Públicos (BPR) de Estados Unidos. Inicialmente los inventarios abarcaron, para cada ruta, las características geométricas, la curvatura, las pendientes y la visibilidad. En lo referente a los puentes, el inventario incluyó, en formularios especiales, una información muy completa, con indicación del año de construcción, la carga de seguridad, esquemas, fotografías, etc. También en 1957 el Departamento inició, aunque en forma más simplificada, los inventarios de las redes cantonales de caminos vecinales permanentemente transitables.

Reconociendo que el tránsito es uno de los factores que señalan la importancia de un camino, así como sus normas de diseño, el Departamento de Planeamiento intensificó la labor sistemática de recopilación de datos sobre volúmenes de tránsito, tanto con ayuda de contadores automáticos como por medio de recuentos manuales clasificados de vehículos. Para tal propósito, el Departamento instaló en abril de 1957 las primeras cuatro estaciones permanentes de control del tránsito, así como una vasta red de estaciones temporales y de recuentos de corta duración, que le permitieron determinar el tránsito promedio diario anual (TPD) a lo largo de las principales carreteras del país. Con base en estos datos, cuya recopilación se ha mantenido y perfeccionado hasta el día de hoy, ha sido posible la elaboración anual de los mapas de flujo de tránsito

para todo el país, para el Area Metropolitana y para la Ciudad de San José. Sin duda alguna, este importante trabajo ha sido el que en mayor medida ha contribuido a aclarar la situación del transporte por carretera, permitiendo orientar en Costa Rica una definida política en materia de carreteras.

Como complemento a los recuentos de tránsito, el Departamento de Planeamiento emprendió otros estudios especiales para determinar el origen y el destino, las velocidades de circulación, y las dimensiones y pesos de los vehículos automotores, así como la existencia, el consumo de combustibles y las características de los vehículos automotores en servicio. Los valiosos datos que callada pero constantemente iba acumulando el Departamento hicieron posible que, a partir de 1958, el Ministerio pudiera utilizarlos en sus primeros programas de mantenimiento y mejoramiento de carreteras. También la información recopilada le permitió al Departamento en 1962 publicar un extenso estudio sobre la calificación de suficiencia de las carreteras del país, desde el punto de vista del servicio que prestaban y la seguridad y eficiencia que ofrecían en aquella época, valoración que hizo posible determinar el orden de deficiencias y, por consiguiente, de necesidades de mejora de las diferentes secciones de la red vial. Otro estudio similar, de calificación de suficiencia, fue realizado poco tiempo después para todos los puentes de las carreteras nacionales y regionales.

2.5 Planeamiento de Obras Viales

Otro campo en el que se consideró necesario que el Departamento de Planeamiento ayudara en sus inicios al Departamento de Vialidad, fue el del estudio de localización preliminar de carreteras y caminos, con el propósito de ahorrarle considerable trabajo de topografía en relación con los métodos tradicionales que utilizaba el Departamento de Caminos Públicos, antecesor del nuevo organismo vial. Como en aquella época no se

contaba con mapas topográficos a escalas adecuadas en muchas zonas del país, para realizar esta labor el Departamento de Planeamiento tuvo que recurrir a métodos fotogramétricos, con fotografías aéreas sin control, para lo cual previamente fue necesario especializar personal en esta materia. Así, en 1956, el anteproyecto de carretera El Coco-San Ramón constituyó la primera aplicación de localización preliminar mediante métodos fotogramétricos. Los resultados claramente satisfactorios de este tipo de estudio indujeron al Departamento a realizar muchos otros análisis similares en el período 1957-1963, entre los que sobresalieron los anteproyectos de las carreteras Siquirres-Limón, San José-El Coco (revisión), Alajuela-San Ramón (rectificación), Valle Central-Parrita, Red Vial Principal de la Península de Nicoya, Interamericana-Puerto Moreno-Nicoya, Puntarenas-Playa Naranjo (transbordadores), etc. La mayoría de estas obras, así como numerosos caminos vecinales estudiados en aquel período, son hoy una realidad o se encuentran en vías de ejecución. Cabe mencionar, finalmente, que en 1958 el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico solicitó y obtuvo la participación del Departamento de Planeamiento en el estudio del proyecto de ferrocarril Coyolar-Parrita, que pretendía unir el entonces existente Ferrocarril de Quepos con la vía férrea de Puntarenas.

Los estudios e investigaciones del Departamento de Planeamiento poco a poco iban suministrando la información básica para determinar las deficiencias y necesidades de la red vial existente, e iban delineando un cuadro claro y confiable de la forma en que el transporte se movilizaba y producía en el país. La existencia de esta información, unida al constante mejoramiento de los recursos técnicos del Departamento de Vialidad, movieron a su Jefe el Ing. Ricardo Echandi Zurcher a abogar, en su informe de labores de abril de 1958, por "...iniciar la formulación de un Plan Vial que eliminara la forma empírica de aplicar las inversiones públicas restando con esto recursos

valiosos que, aplicados en otra forma, habrían significado un avance en el desarrollo económico del país...". Fue así como poco tiempo después, con el apoyo decidido del Ing. Espíritu Salas S., entonces Ministro de Obras Públicas, y la participación conjunta de los Departamentos de Vialidad y Planeamiento se formuló en 1959 el primer borrador del Plan Vial, que luego de sucesivas revisiones y ampliaciones sugeridas por el Banco Mundial dio origen en febrero de 1961 a la Ley del Plan Vial y, meses más tarde, a los acuerdos de préstamos suscritos con el Banco Mundial (y su afiliada la Asociación Internacional de Fomento), para el financiamiento parcial de un programa de reconstrucción y mejora de unos 600 km de carreteras nacionales y regionales, que se denominó "Primera Etapa del Plan Vial".

En igual forma, los estudios de la red de caminos vecinales y de las necesidades existentes en ese campo, condujeron en 1962 a la formulación de la Primera Etapa del Plan de Caminos Vecinales, que pocos meses después se logró financiar (así como las subsiguientes etapas) con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, permitiéndose así la construcción y mejora de alrededor de unos 50 importantes caminos vecinales en todo el país.

Por otro lado, las investigaciones iniciales del Departamento de Planeamiento revelaron la elevada prioridad que tenía la construcción de una nueva carretera entre San José y San Ramón. Sin embargo, como era necesario acudir a las fuentes de financiamiento externo, el Departamento tuvo que complementar tales investigaciones con análisis de selección de ruta, estudios de origen y destino, asignación y proyección de tránsito, selección de normas de diseño, análisis de factibilidad económica, determinación de tasas de peaje, etc. Finalmente, con ayuda de estos estudios se logró, a finales de 1960, financiar la sección San José-El Coco con el Eximbank de los Estados Unidos y posteriormente, a partir de 1967, el financiamiento de

la restante sección El Coco-San Ramón con créditos del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Como puede apreciarse, los estudios viales del Departamento de Planeamiento contribuyeron decisivamente a abrirle al Ministerio de Obras Públicas las puertas del financiamiento externo, con préstamos blandos para desarrollo económico (que son aquéllos de bajo interés y largos períodos de gracia y amortización). A este respecto cabe recordar que el Ministerio tuvo que insistir tenazmente, ante los organismos internacionales de crédito, a fin de que relevaran al país del requisito de contratar compañías consultoras extranjeras para que analizaran la viabilidad de proyectos como los mencionados y, a cambio de tales análisis, aceptaran los estudios realizados por el Departamento de Planeamiento. Al principio hubo mucha resistencia a la aceptación de esta propuesta, pero tan pronto las instituciones de crédito se percataron de la alta calidad de los estudios que presentaba el Ministerio de Obras Públicas, cesó tal resistencia. Obviamente, esto dio por resultado un considerable ahorro en divisas para el país en servicios de consultoría externa, y le permitió a los técnicos nacionales que participaron en esos estudios ganar una valiosa experiencia y adquirir gran prestigio, al punto de que varias misiones de funcionarios de los gobiernos centroamericanos vinieron, en aquella época, a estudiar los procedimientos que empleaba el Departamento de Planeamiento, a fin de adoptarlos en sus respectivos países.

2.6 Labores sobre Regulación del Tránsito

A partir de 1957, el Departamento de Planeamiento emprendió una investigación tendiente a determinar los esfuerzos y deterioros a que estaban siendo sometidos los pavimentos y los puentes de las carreteras, por parte de los vehículos de carga. Estos estudios revelaron la necesidad de restringir las dimensiones y los pesos máximos de estos vehículos y de establecer controles adecuados. Para tales propósitos, el mismo Departamento,

con base en el Acuerdo Centroamericano de Circulación por Carretera, preparó el correspondiente reglamento, que entró en vigencia el 12 de mayo de 1960, al promulgarse el Decreto Ejecutivo N°2, gracias al decidido apoyo del entonces Ministro Ing. Espíritu Salas S. De inmediato el Departamento procedió a planear un sistema para el adecuado control de los vehículos de carga, incluyendo la preparación y emisión de las respectivas tarjetas de permiso, así como los métodos de control en carretera mediante básculas, tanto portátiles como en instalaciones permanentes.

Como entonces no existía en el Ministerio de Obras Públicas dependencia alguna capaz de llevar a cabo la vigilancia del Reglamento sobre Vehículos de Carga, ni la instalación y operación de las estaciones de control correspondientes, el Departamento de Planeamiento tuvo que asumir esas funciones pese a que no eran propias de una entidad planificadora. Por tal motivo el Departamento organizó una Sección de Control de Vehículos de Carga y la mantuvo bajo su cuidado hasta que fue trasladada, primero en mayo de 1964 a la Dirección General de Vialidad, y posteriormente a la Dirección General de Transporte Automotor, cuando ésta fue creada en 1965. Previamente, con base en la experiencia adquirida, el Departamento impulsó a finales de 1963 la modificación del Reglamento en la forma en que se encuentra vigente en la actualidad (Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de diciembre de 1963).

Los primeros resultados de los inventarios de carreteras revelaron una alarmante carencia y una falta de uniformidad casi absoluta en el señalamiento vial, principalmente a causa de que el Ministerio de Obras Públicas no disponía de ninguna unidad administrativa que se encargara de atender estos asuntos. Entonces, por su relación con las labores de investigación sobre carreteras, provisionalmente se puso bajo el cuidado del Departamento de Planeamiento la atención del señalamiento vial. De este modo le correspondió a este Departamento adquirir e ins

talar en 1957 las primeras señales informativas, diseñar y colocar los primeros postes kilométricos, uniformar los modelos de las señales de acuerdo con las normas centroamericanas vigentes, así como adquirir los materiales y equipos para la instalación del primer taller de señales de tránsito en 1964.

Por las mismas razones, también le correspondió al Departamento de Planeamiento analizar el funcionamiento de los semáforos del área central de San José, recomendar la instalación de nuevos dispositivos para el control del tránsito, y realizar otras labores que junto con las de señalamiento vial en 1965 fueron traspasadas a la Dirección General de Transporte Automotor, y en 1978 a la nueva Dirección General de Ingeniería de Tránsito.

Cabe recordar, finalmente, que con el propósito de que el Departamento de Planeamiento colaborara con los estudios de los servicios de transporte remunerado de personas, el Poder Ejecutivo designó en 1957 a dos de los funcionarios del mismo Departamento, los Ings. José A. Vargas V. y Edwin Moya S., como miembros propietario y suplente, respectivamente, del Consejo Superior del Tránsito, organismo que entonces tenía a su cargo la regulación de tales servicios.

2.7 Planeamiento de Otras Obras Públicas

En 1954 se consideró que el Departamento de Planeamiento debía dirigir sus esfuerzos prioritariamente hacia la planificación escolar y la planificación vial, no obstante que el Ministerio de Obras Públicas también tenía ciertas funciones en los campos de la construcción de obras hidráulicas y de edificios públicos. Por esta razón y sus limitados recursos, no fue sino hasta en 1960 que el Departamento pudo iniciar algunas labores para la planificación de cañerías, cuencas hidrográficas y edificios públicos (no escolares).

En lo que se refiere a cañerías, en colaboración con el Departamento de Obras Hidráulicas y el Ministerio de Salubridad Pública, la labor se centró en el levantamiento de un inventario de los acueductos existentes en cada cantón, con el objeto de determinar las necesidades de agua potable en un período de 20 años. Pero esta actividad tuvo que ser suspendida al aprobarse, en 1961, la ley que creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, organismo que desde entonces asumió todas las funciones relativas a cañerías (actualmente denominado Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados).

Asimismo, en 1961 el Departamento de Planeamiento emprendió estudios en otras dos importantes áreas de las obras públicas, el primero orientado hacia el planeamiento de las diferentes cuencas hidrológicas del país, y el segundo consistente en un inventario general de los edificios públicos existentes en cada cantón. Sin embargo, ambos estudios también tuvieron que ser suspendidos al promulgarse en 1963 la ley que creó el Ministerio de Transportes en sustitución del Ministerio de Obras Públicas.

En relación con esta primera época es interesante mencionar, finalmente, que en sus inicios el planeamiento de las obras públicas no era muy bien comprendido, dado que este es casi siempre un proceso lento y meticuloso que acarrea impaciencia en algunos niveles ejecutivos del gobierno. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, conforme se iba poniendo en evidencia la gran utilidad de esta labor seria y silenciosa de recopilación de datos, análisis e investigación, el Departamento de Planeamiento fue ganando un considerable prestigio, que inclusive comenzó a traspasar las fronteras del país a principios de la década de los años sesentas. Fue posiblemente en reconocimiento de la extraordinaria labor desplegada por el Departa-

mento de Planeamiento que en mayo de 1962, al asumir la Presidencia de la República don Francisco J. Orlich, su jefe fue designado Ministro de Obras Públicas, con lo que le correspondió en suerte al Ing. Rojas ser el último titular de esta cartera antes de su transformación en Ministerio de Transportes.

CAPITULO 3

EL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACION DEL
MINISTERIO DE TRANSPORTES3.1 La Creación del Ministerio de Transportes

En Costa Rica, al igual que en muchos otros países en vías de desarrollo, al Ministerio de Obras Públicas le fueron siendo encomendadas, con el transcurrir del tiempo, un sinnúmero de actividades muy variadas e indefinidas. A este Ministerio, que antes de 1948 se conocía como Secretaría de Fomento, se le llegó a considerar entonces como la gran empresa constructora e industrial del Estado, que debía realizar labores tan diferentes como la construcción de desarrollos hidroeléctricos (antes de la fundación del Instituto Costarricense de Electricidad en 1949), viviendas populares (antes de la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en 1954), acueductos y alcantarillados (antes del establecimiento del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado en 1961), carreteras, caminos vecinales, hospitales, parques, escuelas, mercados, edificios públicos de otros tipos, etc.; la administración del Ferrocarril al Pacífico y sus anexidades: muelles, lanchas, acueductos, balnearios, etc. (hasta la creación del Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico en 1953); además de la fabricación de mosaicos, tubos de concreto, armaduras de acero, pupitres, muebles de diversas clases, etc. Afortunadamente, poco a poco algunas de estas actividades fueron siendo reubicadas en instituciones más apropiadas, conforme éstas se fueron creando. Pero permanecieron ciertas labores cuya ubicación en el ámbito del Ministerio y aún del sector público era muy discutible, mientras que se descuidaban o dejaban de atender funciones que correspondían

clara y definitivamente al Estado, como lo eran varias e importantes actividades pertenecientes al sector transporte. Así, por ejemplo, las obras portuarias, la regulación y vigilancia de los servicios de transporte público y, en general, toda la organización necesaria para promover el más eficiente desarrollo coordinado de los distintos modos de transporte, no se atendían, estaban abandonadas, o se hallaban dispersas y confundidas con las funciones de distintos organismos.

Por otra parte, a medida que el Departamento de Planeamiento avanzaba en el conocimiento de la red vial y del transporte automotor, se hacía más evidente la necesidad de planificar el transporte en forma integral, a causa de la interacción que existe entre los diferentes modos, y de la conveniencia de coordinar los proyectos y complementarlos entre sí, aprovechando las ventajas propias de cada modo.

Las anteriores consideraciones condujeron a pensar en la necesidad de consagrar enteramente una organización ministerial a la atención de todo lo referente al sistema nacional de transporte. Esta idea surgió en 1962 como resultado de los estudios de un grupo de trabajo, coordinado por el Ing. Carlos Espinach E., al evaluar el desempeño que había tenido el Ministerio de Obras Públicas, a partir de la reorganización de 1954. El grupo encontró que ciertamente se había logrado una considerable mejora en lo concerniente a los recursos de los departamentos técnicos, el estudio de proyectos, la programación de actividades, el establecimiento de prioridades, y otras áreas. Sin embargo, el Ministerio seguía siendo un organismo poco eficiente primordialmente a causa de lo indefinidas y variadas de muchas de sus funciones, así como también por la dificultad de lograr una adecuada coordinación con los organismos que tenían a su cargo la administración y funcionamiento de las obras públicas.

Con el fin de enfrentar estos problemas, el 5 de agosto de 1963 se creó el Ministerio de Transportes, en sustitución del de Obras Públicas, mediante la Ley N° 3155 que fue aprobada gracias a los esfuerzos desplegados por el mismo Ing. Espinach, a quien también le correspondió ser el primer titular de la nueva cartera. Al día siguiente se promulgó la Ley N° 3157 que creó la Dirección de Arquitectura Escolar, como oficina dependiente del Ministerio de Educación Pública, a cuyo cargo se dejó la planificación, construcción, ampliación y mantenimiento de las edificaciones escolares destinadas a la enseñanza oficial, siempre que no ejecutara, salvo casos muy especiales, labores de construcción directa.

Para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio de Transportes, a partir de la fecha de su creación, fueron trasladadas a la nueva institución las atribuciones y funciones de la Dirección General de Tránsito y del Consejo Superior del Tránsito (antes dependientes del Ministerio de Seguridad Pública), y de la Dirección General de Aviación Civil y de la Junta de Aviación Civil (antes dependientes del Ministerio de Gobernación y Policía). En lo que se refiere a la transformación del antiguo Ministerio de Obras Públicas, además del traslado del Departamento de Arquitectura y Construcciones al Ministerio de Educación Pública para formar la nueva Dirección de Arquitectura Escolar, en el nuevo Ministerio se estableció la Dirección General de Vialidad (en sustitución del Departamento de Vialidad), se suprimió la Dirección General de Obras Públicas, se creó la Dirección General de Obras Portuarias y Fluviales, se transformó el Departamento de Planeamiento -de obras públicas- en el Departamento de Planificación -de transporte- y se iniciaron otros cambios administrativos que no es del caso detallar aquí.

3.2 La Planificación en el Ministerio de Transportes

Tan pronto fueron promulgadas las leyes que decretaron

la creación del Ministerio de Transportes y la Dirección de Arquitectura Escolar, en el mismo mes de agosto de 1963 se procedió también a modificar las funciones y, en general, a transformar al anterior Departamento de Planeamiento dependiente de la Dirección General de Obras Públicas que se suprimió, en un órgano asesor del nuevo Ministerio de Transportes que se denominó "Departamento de Planificación". Este cambio de nombre fue acordado en razón de que entonces se consideró que el término "Planificación" daba una idea más clara de la función que debía realizar el Departamento y, además, porque el mismo término ya había sido utilizado en la entonces reciente Ley de Planificación (N°3087 de 31 de enero de 1963), por mandato de la cual el mismo Departamento pasó a ser la correspondiente Unidad Sectorial de la nueva Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN).

Antes de efectuar la referida transformación fue preciso trasladar o abandonar una serie de actividades, ajenas al sector transporte, tales como planeamiento de edificaciones escolares, localización de terrenos para escuelas y colegios, inventarios de edificios públicos, estudios hidrológicos, determinación de necesidades de mobiliario, y otras más que, junto con planificación de carreteras y caminos, estuvieron a cargo del Departamento de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

Pero al mismo tiempo que tales actividades eran abandonadas, o relocalizadas como ocurrió con las referentes a escuelas y colegios las cuales fueron trasladadas a la Oficina apropiada del Ministerio de Educación Pública, el nuevo Departamento de Planificación tuvo que ir abarcando otros campos relacionados con las funciones que le fueron asignadas al Ministerio de Transportes en su misma ley constitutiva. Así fue como emprendió desde entonces la recopilación de datos e información que sirviera de base, tanto para el diagnóstico

del sector transporte, como para la planificación de todos los medios que integran el sistema nacional de transporte.

No hay duda de que con esta transformación, al reunirse en un solo organismo departamental una serie de actividades todas íntimamente relacionadas entre sí, para formar una bien definida unidad de planificación sectorial del transporte, no solamente se facilitó el trabajo del Departamento de Planificación, sino que además lo colocó en condiciones óptimas para emprender una labor de gran trascendencia, en beneficio de un sector básico para el desarrollo económico y social del país. Por otra parte, también simplificó las labores de coordinación con los planes nacionales de la Oficina de Planificación Nacional, la que también en 1963 daba sus primeros pasos. Cabe mencionar que tal transformación se llevó a cabo sin aumento alguno del personal del Departamento de Planeamiento ya que más bien éste sufrió una pequeña reducción, al trasladarse al Ministerio de Educación Pública los funcionarios a cuyo cargo había estado el planeamiento de edificios escolares.

3.3 Capacitación en Desarrollo Económico y Social

La necesidad urgente de vincular la planificación de las obras públicas y el transporte con la planificación del desarrollo económico y social, comenzó a acentuarse en Costa Rica poco tiempo antes de la creación del Ministerio de Transportes, cuando ya prácticamente todos los países de América Latina se habían embarcado en esfuerzos para establecer procesos y mecanismos en ese sentido. Esto planteó demandas crecientes de capacitación de profesionales del Departamento de Planificación, en los aspectos teóricos, técnicos y prácticos del desarrollo económico y social, así como en los métodos de investigación y de acción que se requerían para abordar

los problemas que tenían que ver con esta materia.

Para responder a las exigencias de este tipo de demanda, a principios de la década de 1960, se organizó el Programa de Capacitación en Planificación del Desarrollo, primero bajo la égida de la CEPAL, y posteriormente bajo el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, al establecerse este en Santiago de Chile en julio de 1962. Por ello el Departamento de Planificación, con la colaboración financiera de las Naciones Unidas, decidió aprovechar este Programa para capacitar a algunos de sus funcionarios.

En esta forma fue posible que asistieran al Curso Básico de Santiago (de ocho meses) los siguientes profesionales: Ing. Fernando A. Rojas Brenes (1961/62, con especialización en programación de inversiones públicas), Ing. José A. Vargas V. (1962/63, con especialización en Programación del Sector Público), Ing. Enrique Soto B. (1962/63, con especialización en programación general), e Ing. Manuel E. Calvo V. (1964, con especialización en programación del transporte).

Con igual propósito, participaron en el Primer Curso Centroamericano Sobre Técnicas de Planificación, que se celebró en Costa Rica en 1963, los Ings. Napoleón Morúa C. y Manuel E. Calvo V.; en el Curso Sobre Técnicas de Planificación y Evaluación de Proyectos que se celebró en Honduras en 1965, el Ing. Arnoldo Vindas B.; en el Seminario Sobre Evaluación de Proyectos que se celebró en Guatemala en 1965, el Ing. Fernando Prada M.; y en el Curso Intensivo del Programa Centroamericano de Capacitación Sobre Planificación del Desarrollo que se celebró en Panamá en 1969, el Ing. Ramiro Gamboa G.

Sin duda alguna, la capacitación de estos profesionales, junto con la que a su vez éstos transmitían a otros funcionarios, hizo posible que el Departamento de Planificación pudiera

ir estableciendo con éxito una serie de procedimientos y mecanismos de planificación, relacionados con el sector transporte y el desarrollo económico, que en gran medida ayudaron a definir las políticas iniciales del Ministerio de Transportes.

3.4 Estudios sobre el Sector Transporte

En agosto de 1963, al reorganizarse el Departamento de Planificación como Unidad Sectorial de Planificación del Transporte, se creó dentro de él una Sección de Estudios Económicos cuyo primer jefe fue el Ing. Enrique Soto B., con el propósito de que llevara a cabo una labor continua de recopilación de datos, investigación y análisis, que permitiera conocer la evolución experimentada y las condiciones en que se desarrollaban los medios de transporte -carretera, ferrocarril, aire y agua-, así como los problemas y perspectivas del sistema costarricense de transporte.

Para iniciar esta labor se consideró necesario elaborar un diagnóstico del sector transporte, utilizando toda la información básica que entonces existía en el país. Este trabajo, que se llevó a cabo entre los años de 1963 y 1964, con el asesoramiento de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, proporcionó una primera visión detallada del sistema de transporte, su desarrollo histórico (en el período 1950-1962), su aporte a la economía nacional, sus recursos, su organización institucional, y las inversiones efectuadas y los problemas existentes en cada uno de los medios de transporte. A pesar de que tal diagnóstico constituyó sólo un primer paso hacia un mayor conocimiento global del sector transporte, sirvió de base para que, en coordinación con la Oficina de Planificación Nacional, se formularan proyecciones del transporte a realizar, se elaboraran programas cuadriennales y decenales de obras básicas de infraestructura para el transporte, y se

hicieran estimaciones de gastos de mantenimiento y transferencias para cada medio. A todo esto cabe agregar que el Estudio de Puertos y Ferrocarriles, realizado en 1964 por la firma norteamericana Transportation Consultants Inc., y con el cual colaboró el Departamento de Planificación, también aportó muy útil información para el conocimiento del transporte nacional.

Aparte de estos estudios, el Departamento de Planificación emprendió la recopilación y publicación anual de estadísticas sobre el transporte (desde 1966 y hasta el presente), la estimación del producto interno bruto generado por este sector, la evolución histórica de los diferentes medios, el análisis de los ingresos y egresos públicos relacionados con el transporte por carretera, la determinación de la carga y los pasajeros movilizadas en las rutas aéreas y ferroviarias del país, y muchas otras investigaciones que contribuyeron a orientar las políticas y acciones iniciales del Ministerio de Transportes, según lo reconoció en su Memoria de 1966 el Ministro Ing. Ricardo Echandi Z.

Los estudios mencionados y los análisis viales, así como las revisiones, actualizaciones y mejoras que periódicamente iba realizando el Departamento de Planificación en relación a estos estudios y análisis, le sirvieron a la Oficina de Planificación Nacional para formular el Primer Plan Nacional de Desarrollo 1965-1968 y los sucesivos, en lo concerniente al sector transporte. Por otra parte, la mencionada Oficina obtuvo una amplia colaboración del Departamento de Planificación en la preparación de los programas de inversiones públicas en obras de transporte, especialmente en lo concerniente a los llamados planes operativos anuales (a partir de 1968) y al control trimestral del avance de los proyectos.

3.5 Análisis de Proyectos

Las labores de análisis de factibilidad técnica y económica de proyectos de transporte comenzaron a intensificarse,

particularmente a partir de la reorganización del Departamento de Planificación en 1963. Esto porque los estudios que se venían produciendo, en relación con el sistema de transporte, constantemente confirmaban la necesidad de acudir a las fuentes internacionales de crédito para financiar una cantidad creciente de obras que el país requería con urgencia.

Así, por ejemplo, en lo que a carreteras se refiere, entre 1963 y 1965 se completaron los estudios de la autopista El Coco-San Ramón, incluyendo localización de ruta, factibilidad económica, determinación de tasas de peaje, etc., los cuales sirvieron para financiar esta obra con fondos del BCIE, hasta que su construcción quedó concluida, a finales de 1972. Similares estudios fueron realizados por el Departamento de Planificación, entre 1967 y 1969, en relación con la carretera Siquirres-Limón, lográndose con ellos, y con el apoyo decidido del Ministro Ing. José J. Rodríguez C., financiar en 1970, con la participación del Banco Mundial, esta importante vía al Atlántico, hasta que quedó abierta al público cinco años más tarde (en diciembre de 1975). A partir de 1967 el Departamento de Planificación preparó los estudios correspondientes a la Segunda Etapa del Plan de Caminos Vecinales, lográndose así en 1969 el apoyo del BID para un escogido conjunto de aproximadamente 20 importantes caminos de acceso (hoy carreteras tales como Cañas-Upala, Limón-Penshurst, Paso Real-San Vito, San Ramón-Zarcero, Frailes-San Pablo, etc.), el inicio de la construcción de cada uno de los cuales requirió previamente, en los años siguientes y hasta 1973, estudios detallados de justificación económica. También, a mediados de la década de 1960, el Departamento de Planificación hizo estudios para una propuesta segunda etapa del Plan Vial que no llegó a concretarse por problemas financieros de la época, no obstante lo cual la mayoría de los 16 proyectos de carretera entonces analizados fueron siendo ejecutados años después (por ejemplo: Santa Ana-San Antonio de Belén, Esparza-Orotina; Interamericana-El Roble, Curridabat-Tres Ríos, San José-Ciudad Co-

lón, etc.).

El Departamento de Planificación fue ganando con el tiempo una considerable experiencia en el análisis de proyectos viales. Asimismo, fue mejorando los métodos de análisis, aprovechando los avances tecnológicos que tenían lugar en otros países, y adaptándolos a las condiciones prevalecientes en Costa Rica. En este sentido realizó una amplia investigación en los campos de proyecciones de tránsito para diferentes tipos de vías, costos de funcionamiento de vehículos típicos en circulación, beneficios del potencial agropecuario de los diferentes distritos del país, procedimientos para la evaluación de diversas categorías de caminos, etc. Toda esta información le permitió, desde la segunda mitad de la década de 1960, publicar y mantener actualizado un conjunto de manuales y guías de procedimientos, para uso de funcionarios no sólo del mismo Departamento de Planificación, sino también de otras dependencias y compañías consultoras involucradas en el análisis de proyectos viales.

Pero también el Departamento de Planificación participó en el análisis de proyectos pertenecientes a otros medios de transporte: en 1967, por ejemplo, realizó un estudio para determinar la justificación económica del proyecto de canalización de las Lagunas del Atlántico, proyecto que poco después fue realizado con ayuda del BCIE. En esa misma época analizó la factibilidad de construir un puerto de gran calado y recuperar terrenos en El Estero de Puntarenas, proyecto que no resultó económicamente viable. En 1968, el BCIE aprobó el préstamo mediante el cual se llevó a cabo el proyecto de ampliación y mejoramiento de las pistas y plataformas del Aeropuerto El Coco, con base en los estudios de factibilidad realizados por el Departamento de Planificación. Poco después, este estudio fue ampliado con un análisis de los ingresos necesarios para financiar inversiones, mantenimiento y operación del mismo Aeropuerto Internacional El Coco (hoy Juan Santamaría). Por otra parte en 1969 y 1970 el Departamento participó

en el planeamiento del Aeropuerto para Avionetas de Pavas (hoy Tobías Bolaños).

3.6 Estudios Básicos Viales

A partir de la reorganización del Departamento de Planificación en 1963, a medida que iban creciendo aceleradamente las redes de caminos y el tránsito de vehículos automotores, fue necesario incrementar los estudios básicos viales no sólo para propósitos de planificación, evaluación de proyectos, diseño y mantenimiento de obras de infraestructura, sino también para fines de regulación del tránsito, ya que en este último campo entonces no existían organismos técnicos apropiados.

En particular se mantuvieron al día los inventarios de las carreteras nacionales y regionales y de los caminos vecinales permanentemente transitables, consistentes en la recopilación, ordenamiento y archivo de todas las características geométricas, físicas y estructurales de cada tramo de la red. Con los datos de estos inventarios se prepararon numerosos mapas, tablas de distancias, cuadros estadísticos y otros documentos que hicieron posible, por ejemplo, realizar una continua labor de revisión y actualización de la clasificación de carreteras, como resultado de la cual, con fecha 28 de agosto de 1967, se aprobó oficialmente la clasificación que permaneció vigente durante más de una década. Por otra parte, también con base en los inventarios viales, el Departamento de Planificación hizo la selección, codificación y descripción de las secciones de control, o tramos permanentes de características homogéneas en que se subdividieron las carreteras del país, a fin de satisfacer las necesidades de información para propósitos de planificación, programación, mantenimiento, administración vial, etc., habiendo publicado al respecto un extenso manual y un conjunto de mapas que han estado sirviendo, desde principios de la década de 1970, a varias dependencias del Ministerio.

Por lo demás, durante toda esta época, se prosiguió la labor de recopilación de datos sobre volúmenes y clasificación del tránsito, en las principales carreteras y vías públicas del país, lo mismo que el análisis de la información, la tabulación del tránsito promedio diario, el cálculo de recorridos, y la elaboración anual de los mapas de flujo de tránsito, para las principales vías de la Ciudad de San José, del Area Metropolitana y de las Carreteras Nacionales y Regionales del resto del país. Cabe destacar que durante los últimos años de la década de 1960 el Departamento de Planificación introdujo cambios en la localización de estaciones de recuento de tránsito, mejoró y amplió la red de estaciones permanentes, y puso en práctica nuevos sistemas para hacer más eficiente la recopilación de datos. Para este fin, resultó de gran utilidad el trabajo realizado en 1969 como tesis de grado por el Ing. Edgar Domián Kikut, consistente en un manual sobre "Recuentos Mecánicos de Tránsito en Costa Rica".

Aparte de las labores citadas, se continuaron los estudios sobre velocidades y demoras de los vehículos automotores, las encuestas de origen y destino, la determinación de los vehículos en circulación, los cálculos de capacidad vial, etc., así como numerosos estudios especiales para el análisis de proyectos, entre los cuales cabe recordar los realizados, hacia la mitad de la década de 1960, para el Estudio Centroamericano de Transporte (dirigido por el consorcio norteamericano-costarricense de las firmas Transportation Consultants Inc., Wilbur Smith Ass. y Consultécnica).

3.7 Labores en Planificación del Tránsito

Con motivo de la creación del Ministerio de Transportes, en 1963 se suprimió el Consejo Superior del Tránsito, órgano que tenía a su cargo la aplicación de la Ley de Transporte Remunerado de Personas (N°1277 de 24 de abril de 1951 y sus reformas).

Pero, mientras se promulgaba un nuevo ordenamiento jurídico que regulara este campo, las circunstancias plantearon la necesidad de que alguna oficina asumiera las funciones del citado Consejo, en lo relativo al estudio de rutas y servicios de transporte público. Fue así como mediante Decreto N°3, de 3 de febrero de 1964, el Poder Ejecutivo dispuso que tales funciones fuesen asumidas por el Departamento de Planificación del Ministerio de Transportes. Posteriormente, al promulgarse la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores (N°3503 de 10 de mayo de 1965), su artículo 3 dispuso que toda autorización para la explotación de servicios de transporte público de personas quedaba sujeta a las necesidades de planeamiento del tránsito y de los transportes,"... de acuerdo con los estudios que al efecto lleven a cabo los Departamentos de Planificación y de Transporte Automotor del Ministerio de Transportes".

Esto hizo que a partir de 1964 (y prácticamente hasta 1979 en que entró en vigencia la Ley de Administración Vial), el Departamento de Planificación tuviera que abocarse a una serie de estudios relacionados con la planificación de las rutas de autobuses, sobre la base de estudios de la demanda. Previamente, para determinar la situación real en que se prestaban los servicios de transporte remunerado de personas en el Area Metropolitana de San José, en el mismo año de 1964 realizó una amplia investigación, que abarcó todas las horas de servicio de un día laboral, en cada uno de los autobuses que servían a la mencionada zona. Este estudio fue particularmente útil porque permitió, por primera vez, conocer datos ciertos sobre movimiento diario y horario de pasajeros y autobuses en las rutas y en las paradas; vehículos-km, pasajeros-km, asientos-km y aprovechamiento de los autobuses; longitud, velocidad y duración media de los viajes; recorrido medio por pasajero y por viaje, etc. Posteriormente el Departamento de Planificación también condujo otros estudios sobre las líneas

rurales de autobuses, muchos de ellos en coordinación con la Dirección General de Transporte Automotor y la Comisión Técnica de Transporte, a partir de su creación en 1965. Sin duda alguna, todos estos estudios le permitieron al Ministerio de Transportes establecer políticas en materia de tarifas y mejora de los servicios de transporte público de personas.

Aparte de los estudios sobre transporte de personas en autobuses, el Departamento de Planificación tuvo que asumir, durante esta época, una serie de actividades relacionadas con la regulación del tránsito, hasta que se fueron estableciendo, en el Ministerio de Transportes, organismos específicamente destinados a atender esas funciones. A este respecto cabe mencionar, únicamente por vía de ejemplo, los estudios para mejorar el sistema de semáforos del área central de San José, comprobar la necesidad de nuevos semáforos, ordenar la circulación vehicular en ciertas vías urbanas, determinar las necesidades de señalamiento vial en las carreteras del país, recomendar un sistema adecuado para el control de vehículos de carga, instalar señales de aproximación de trenes en los cruces a nivel del Área Metropolitana de San José y del corredor Puntarenas-Limón, evitar atropellos de peatones en los lugares de mayor incidencia de accidentes de tránsito, encontrar las velocidades máximas permisibles en las carreteras, etc. Como se indicó antes, la mayoría de estas actividades fueron traspasadas, al iniciarse el año 1970, al Departamento de Ingeniería de Tránsito, entonces dependiente de la Dirección General de Transporte Automotor y posteriormente, en 1978, elevado al rango de Dirección General.

Resulta interesante observar, por último, el destacado papel que le tocó jugar al Departamento de Planificación, por las circunstancias de la época, en relación con la capacitación de personal en materias relacionadas con la regulación del transporte público y de la circulación del tránsito, al punto de que muchas de las dependencias que con el tiempo se fueron

organizando, para atender tales funciones, utilizaron personal formado en este Departamento. Al respecto baste recordar que en 1965 el Ing. Alfredo Serrano E., Jefe de la Sección de Estudios Básicos del Departamento de Planificación, pasó a ser el primer Director General de Transporte Automotor, y quien lo substituyó en la jefatura de dicha Sección: el Ing. Javier González M., seis meses después de haber participado en el Primer Curso Panamericano de Ingeniería de Tránsito que se celebró en la Universidad Central de Venezuela, pasó a comienzos de 1970 a dirigir la dependencia que ocho años más tarde se convertiría en la actual Dirección General de Ingeniería de Tránsito.

CAPITULO 4

LA DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION DEL
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES4.1 La Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Ya se reseñó en el capítulo anterior que a partir de 1963 la construcción de edificios públicos atinentes a la educación, excepto la universitaria, fue encomendada a la Dirección de Arquitectura Escolar, bajo la jerarquía administrativa del Ministerio de Educación Pública. Por otra parte, la construcción de edificios públicos de índole ajena a la educación no fue asignada a entidad alguna en particular, excepto en lo referente a su conservación y mejoramiento que sí se pusieron transitoriamente bajo el cuidado del Ministerio de Transportes, hasta tanto otro organismo del Estado no se encargara de tales trabajos. En la práctica, sin embargo, fue la citada Dirección, por constituir entonces la única oficina especializada en edificios que existía en el Gobierno, la que tomó a su cargo la conservación y el mejoramiento de los edificios públicos extraños a la docencia. Pero, para el cumplimiento de sus funciones, la misma Dirección no encontró en el Ministerio de Educación Pública el apoyo que requería, por lo que se vio obligada a establecer nexos, cada vez más fuertes, con el Ministerio de Transportes. Lo anterior llegó a ser reconocido por la Asamblea Legislativa al disponer, en los últimos años de la década de 1960, el traslado de los presupuestos de los programas de Arquitectura Escolar al Ministerio de Transportes.

Por otra parte, poco tiempo después de comenzar a funcionar el Ministerio de Transportes se puso en evidencia la

necesidad de ampliar sus objetivos, con el propósito de que esta Institución pudiera asumir un absoluto control de todos los medios de transporte, ya que su ley constitutiva había dejado por fuera de su ámbito de acción ciertas funciones relacionadas con el transporte marítimo internacional, de cabotaje y por vías de navegación interior; los sistemas de transbordadores; los oleoductos; los tranvías y varias otras modalidades de menor importancia.

Estos hechos, así como la necesidad de definir la permanencia del Instituto Geográfico Nacional dentro del Ministerio, y la conveniencia de promover ciertas reformas legales para mejorar algunos procedimientos de administración interna de la Institución, impulsaron al Ing. Mario Quirós S. para que, poco después de asumir el Ministerio, gestionara las modificaciones al ordenamiento jurídico que finalmente dieron origen al Decreto N°4786, de 5 de julio de 1971, conocido como Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Este cambio de nombre se debió, principalmente, a que dentro de las funciones del Ministerio se incluyeron las de construir, mejorar y mantener las edificaciones y demás obras públicas no sujetas a disposiciones legales especiales y vigilar por que se les diera el uso adecuado. Pero, para que no se repitieran los problemas de falta de coordinación que ocurrieron en épocas pasadas, la misma ley estableció que la planificación de estas obras públicas se haría con la participación de los organismos a los cuales incumbe su funcionamiento, operación y administración.

Es interesante anotar que, por disposición expresa de esta ley, el control de todas las modalidades de transporte quedó virtualmente en Costa Rica centralizado bajo el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Por este motivo, desde su

creación, las carreteras, los ferrocarriles, los puertos, las vías fluviales, los aeropuertos, las líneas aéreas, las empresas públicas y privadas 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 legalmente bajo la autoridad única del citado Ministerio. Su misma ley constitutiva le otorgó, en resumen, plenos poderes para ejercer una influencia decisiva sobre la totalidad de un sector tan importante de la economía nacional, como en efecto lo es el sector transporte.

Por lo demás, es difícil encontrar en otros sectores económicos esta característica tan especial que distingue al sector transporte de Costa Rica, desde 1971, y que reviste tanta importancia para su planificación global. Sin duda alguna, la existencia de una sola autoridad en este campo le facilita la adopción de políticas que aseguren el máximo aporte del sector al desarrollo del país. Este paso también resultó muy conveniente por el gran efecto que el transporte tiene sobre casi todas las actividades del país, la considerable magnitud de la inversión total que este sector requiere, la larga vida económica de su infraestructura, la competencia y complementación inherente a los diferentes modos, y la complejidad que caracteriza al sistema nacional de transporte.

4.2 La Elevación del Departamento de Planificación al Rango de Dirección General

Como se mencionó antes, la calidad cada vez mejor de los estudios y análisis que con el tiempo iba llevando a cabo y publicando el Departamento de Planificación del Ministerio de Transportes (llamado antes de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas), le fueron dando un prestigio que incluso llegó a traspasar las fronteras del país. Así, por ejemplo, cabe recordar que en 1963, al celebrarse en Washington el IX

Congreso Panamericano de Carreteras, se presentaron en total unos 210 trabajos técnicos, incluyendo sólo cuatro del Departamento de Planificación presentados por la delegación de Costa Rica, la cual, sin embargo, obtuvo dos de los cinco premios otorgados (de los tres restantes, dos correspondieron a la delegación de los Estados Unidos que presentó 94 trabajos, y el otro al Brasil). Años después, en 1967, se repitió una situación parecida en el X Congreso Panamericano de Carreteras celebrado en Montevideo: de los siete premios concedidos, cuatro correspondientes a trabajos del Departamento de Planificación (realizados por sus Ings. Fernando Prada, Javier González, Manuel E. Calvo V., y Arnoldo Vindas) el que además alcanzó tres menciones honoríficas. Esta situación hizo que gobiernos de Centroamérica, Panamá y otras naciones enviaran, en diferentes períodos, misiones de técnicos a estudiar en Costa Rica los procedimientos que empleaba el Departamento de Planificación, a fin de aplicarlos en sus respectivos países. Un dato revelador del prestigio que iba ganando este Departamento, es que su personal técnico era constantemente escogido para ocupar altas posiciones en otras dependencias nacionales y, principalmente, en organismos internacionales. Y a todo esto cabe recordar que en varios de los cursos intensivos centroamericanos sobre programación del desarrollo y evaluación de proyectos se llegaron a utilizar, como material didáctico, desde la segunda mitad de la década de 1960, algunos informes preparados por el Departamento de Planificación y que, para tal propósito, fueron reproducidos en México por la CEPAL.

Poco después de la transformación del Ministerio de Obras Públicas (y de la supresión de la Dirección General de Obras Públicas), el desarrollo de la organización del nuevo Ministerio de Transportes se fue configurando sobre la base de direcciones generales. Así, a finales de 1963, el Departamento de Vialidad fue elevado a la categoría de Dirección General,

se creó la Dirección General de Obras Portuarias, y se trasladó al nuevo Ministerio la Dirección General de Aviación Civil. Dos años después se creó la Dirección General de Transporte Automotor. Aunque en esta época también se trasladó la Dirección General de la Policía de Tránsito, la verdad es que esta última estuvo posteriormente durante largos períodos bajo el Ministerio de Seguridad Pública, hasta que finalmente en 1979 se dictó la Ley de Administración Vial. En cuanto a la Carretera Interamericana, cuyo diseño y construcción habían estado desde 1930 a cargo de agencias norteamericanas (Army Engineers, Public Roads Administration, Bureau of Public Roads), el Ministerio de Obras Públicas asumió tales funciones (aunque siempre bajo un régimen administrativo especial, dado su financiamiento cooperativo entre los Gobiernos de Estados Unidos -dos tercios- y de Costa Rica -un tercio-) por medio de una Dirección creada en 1959, la que fue sustituida en 1964 por un Departamento de la Dirección General de Vialidad y, finalmente, por otra Dirección General a partir del 1° de enero de 1967, la cual dejó de existir al quedar totalmente concluida esa importante vía el 30 de abril de 1974. Además, como ya se señaló, a pesar de que la Dirección General de Arquitectura Escolar (antes Departamento de Arquitectura y Construcciones del MOP) fue establecida como una oficina del Ministerio de Educación Pública, en la práctica quedó bajo la dependencia del Ministerio de Transportes, desde la última parte de la década de 1960.

No obstante haber tenido el Departamento de Planificación una participación muy importante en el incremento del monto de la inversión bruta en transporte del Ministerio, al pasar esta de menos de 30 a más de 150 millones de colones en el período 1964-1971, no se creyó necesario en aquella época modificar su rango dentro de la organización interna de la Institución. Por el contrario, a lo largo de todo este período el número total de funcionarios al servicio del Departamento fue de alrededor de 35, incluyendo unos seis profesionales, cifras ambas lige-

ramente inferiores al personal que tenía el Departamento de Planeamiento poco antes de la transformación del Ministerio de Obras Públicas. Pero la verdad es que desde la segunda mitad de la década de 1960 comenzaron a aflorar serias dificultades en lo concerniente a la retención y reclutamiento de personal técnico para las labores de planificación del transporte, tanto por la fuga hacia organismos internacionales a que antes se hizo referencia, como por los atractivos que ofrecían las nuevas direcciones generales en el mismo Ministerio.

Este asunto fue llevado al seno del Consejo de Gobierno, con fecha 27 de enero de 1971, donde se tomó la decisión de elevar el Departamento de Planificación al rango de Dirección General, haciendo uso de la facultad que le otorgó al Poder Ejecutivo la ley de creación del Ministerio. En esa oportunidad, el Ing. Mario Quirós S., entonces Ministro de Transportes, escribió al Jefe del Departamento de Planificación la siguiente nota: "... Como le manifesté telefónicamente, en la sesión del Consejo de Gobierno del día de ayer, tuve la enorme satisfacción de oír al Director de OFIPLAN manifestar ante el Consejo en Pleno, incluyendo desde luego al señor Presidente de la República, que la mejor Oficina Sectorial de Planificación con que contaba el país era la del Ministerio de Transportes. Como este elogio le corresponde a usted y a sus colaboradores, quiero hacerles llegar estas pocas palabras para felicitarlo con sus subalternos y ofrecerle el apoyo de este Despacho para que el Departamento a su cargo siga desempeñando la brillante labor que tan espontáneamente le fue reconocida en el día de ayer". Tal fue el origen del Decreto Ejecutivo N° 1676-T, de 4 de mayo de 1971, mediante el cual el Departamento de Planificación se subió al rango de Dirección General. Al respecto es interesante recordar lo que consignó en su Memoria 1970-1971 el Ministro Quirós, poco antes de su trágica muerte (ocurrida el 29 de mayo de 1971): "...La labor del Departamento

de Planificación, extensiva hoy día a varias Direcciones del Ministerio de Transportes, de sus logros obtenidos en esos diferentes campos, destacados no sólo por sus superiores sino por funcionarios de organizaciones internacionales, decidió, con justicia, que se elevará a la categoría de Dirección General, que hoy día ostenta para satisfacción de todos".

Como se puede notar, prácticamente la creación de la Dirección General de Planificación coincidió con la del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuya ley se dictó el 5 de julio de 1971. A partir de esta nueva etapa histórica, la nueva Dirección pasó a ser un organismo técnico asesor en materias de su especialidad, dependiente directamente del Despacho del Ministro, y con el carácter de Unidad Sectorial de la Oficina de Planificación, Dirección que quedó a cargo de un Director General y un Subdirector General. Asimismo, las antiguas Secciones del Departamento de Planificación, que eran las de Estudios Básicos, Estudios Económicos, Planificación Vial y Evaluación de Proyectos, se transformaron en Departamentos, conservando desde luego su personal todos sus derechos laborales.

Sin duda alguna, este cambio de categoría marcó el inicio de un proceso continuo de fortalecimiento de las labores de planificación del transporte, que le permitió a la nueva Dirección lograr mejoras en la clasificación de los puestos de su personal técnico (con ayuda del Servicio Civil), manejar su propio presupuesto (desde 1972 la Ley de Presupuesto incluye un programa específico para la planificación del transporte), mejorar sus instalaciones físicas y equipos de trabajo, obtener asistencia técnica de expertos y organismos internacionales, etc.

4.3 Adiestramiento en Planificación Avanzada

Obviamente, la nueva Dirección General debía continuar

realizando la serie de actividades que habían estado a cargo del Departamento de Planificación, tales como recuentos y análisis de los volúmenes de tránsito en la red vial, inventarios de las carreteras y caminos, análisis de proyectos específicos de inversión en obras de transporte, estudios económicos del sector transporte por medio y global, etc. Mucha de esta información, como se dijo antes, fue muy valiosa para respaldar las solicitudes de financiamiento de proyectos que se presentaron a los organismos internacionales de crédito. Por otra parte, estos datos también resultaron de gran utilidad para las firmas consultoras a las cuales el Ministerio encargó los estudios y diseños de algunas obras importantes. A este respecto es interesante observar que, a partir de la última parte de la década de 1960, comienzan a organizarse en el país compañías que ofrecen servicios de ingeniería de consulta en el campo de los proyectos de transporte, muchas de ellas constituidas por muy valiosos exfuncionarios del Ministerio. Así, por ejemplo, en el análisis de proyectos realizó una labor pionera de extraordinario mérito el grupo de BEL Ingeniería S. A. Con la ayuda de esta y otras consultoras que se fueron organizando durante la década de 1970, el Ministerio pudo hacerle frente entonces al volumen de trabajos sobre estudio, diseño y supervisión de proyectos que, de otra manera, no hubiera podido realizar con su propio personal.

Pero, la necesidad de coordinar la planificación a largo, mediano y corto plazo, de todos los medios que integraban el sistema de transporte nacional, venía inquietando a los funcionarios del Departamento de Planificación, desde la mitad de la década de 1960, en relación con la conveniencia de realizar un estudio integral de transporte en todo el país, para determinar en la mejor forma posible los requerimientos de carreteras, caminos vecinales, puertos, ferrocarriles, aeropuertos, etc., con respecto a la demanda existente y a las

que se esperaban en el futuro, de conformidad con las perspectivas de desarrollo de las diferentes regiones del país. De éstas, los datos en poder del Departamento de Planificación indicaban claramente que el Area Metropolitana de San José era la que debía estudiarse con mayor urgencia, dado que era la que presentaba los más complicados problemas de transporte por su mayor población y más rápido crecimiento.

Desafortunadamente, para realizar este tipo de estudio, que pertenece al campo de lo que algunos han dado en llamar "planificación avanzada del transporte", se requería considerable asistencia técnica internacional y el empleo de computadoras electrónicas de alta capacidad, a causa de la completa transformación que en los países desarrollados venía experimentando la metodología para llevar a cabo tal planificación, como lo evidencia la siguiente breve reseña.

En efecto, durante la segunda mitad de la década de 1940, la planificación del transporte se centraba en los costos y beneficios directos de los usuarios, y consistía en el establecimiento de proyecciones lineales de volúmenes de tránsito, y en la comparación de esos volúmenes con las capacidades existentes; las áreas urbanas se trataban igual que las rurales y se dedicaba entonces mucha atención a la construcción de autopistas, y poca a la evaluación económica de alternativas.

En la década de 1950 se empezaron a realizar amplios estudios metropolitanos de transporte, gracias al desarrollo que en esa época alcanzaron las computadoras electrónicas, las cuales permitieron el manejo de grandes cantidades de datos recogidos en las encuestas que los modelos del proceso de planificación demandaban. Generalmente, estos estudios desembocaban en la formulación de planes fijos de inversiones para períodos de 15 ó 20 años.

Desde principios de la década de 1960 en los Estados Unidos se emprendieron muchos estudios de transporte urbano, basados en modelos matemáticos, ya que por ley se estableció la obligación, para las ciudades de más de 50 mil habitantes, de elaborar "planes de transporte integrales, coordinados y continuos", como condición para poder hacer uso de los fondos federales destinados a carreteras. Al mismo tiempo fue surgiendo el interés por las tecnologías del transporte público (autobuses, carriles exclusivos, etc.), y se comenzó a tomar en cuenta en el proceso de planificación a los grupos sociales menos favorecidos. Un dato interesante es que en el Estudio Centroamericano de Transporte, realizado hacia la mitad de esta década, se utilizaron modelos de transporte, que habían sido desarrollados principalmente para regiones metropolitanas, por primera vez en la historia a escala internacional y para todos los medios del sector transporte, lo que sin duda alguna representó un gran aporte a las técnicas de planificación del transporte en zonas de escaso desarrollo.

A partir de 1970 la planificación del transporte se caracterizó por un incremento en la consideración de temas tales como la contaminación atmosférica, los ruidos, el consumo de energía, los aspectos sociales, económicos, estéticos y otros factores significativos. Aunque en esta década se avanzó bastante en el análisis de estos problemas, se espera que en el futuro la planificación del transporte seguirá experimentando cambios muy rápidos, dirigidos a encontrar una metodología que tome en cuenta todos los factores que sitúen al transporte como un componente más del desarrollo económico global.

Es interesante observar, por último, que casi todas las nuevas técnicas de planificación del transporte se han venido originando en los Estados Unidos, y que a otros países desarrollados han ido llegando con mucho retraso, al punto de que cuando muchas de esas ideas se comenzaron a aplicar en Europa,

ya los norteamericanos habían dejado de emplearlas.

Las circunstancias, por lo tanto, plantearon la necesidad urgente de que la Dirección General de Planificación obtuviera la asistencia técnica y los recursos necesarios, para poder aplicar en Costa Rica las modernas técnicas de planificación del transporte que, como se acaba de mencionar, ya se venían utilizando con éxito en otros países. Lógicamente, por su magnitud y complejidad, la realización de este tipo de estudio pudo haber sido encomendada a una compañía consultora extranjera especializada en planificación del transporte; sin embargo, se consideró que este procedimiento, aparte de que no garantizaba el aporte del conocimiento de las condiciones locales, no aseguraba el adiestramiento de los técnicos nacionales en los nuevos enfoques del proceso de planificación.

Por todo esto, durante su primera década de labores, la Dirección General de Planificación para llevar a cabo los estudios de planeamiento avanzado que se mencionarán más adelante, prefirió recurrir al sistema de celebrar contratos con firmas consultoras de manera tal que éstas enviaran a Costa Rica sus expertos a trabajar en las propias oficinas de la Dirección, con el compromiso de que entrenasen a su personal técnico, a lo largo del período de ejecución de los trabajos. Si bien es cierto que, en la práctica, no se pudo lograr que todos los expertos hicieran una adecuada transferencia de tecnología al personal local, por razones que no es del caso señalar aquí, la verdad es que, en términos generales, este sistema de capacitación en el trabajo ha rendido resultados claramente satisfactorios.

4.4 Los Estudios del Transporte Urbano

La necesidad de emprender un estudio integral de transporte en el Área Metropolitana de San José, comenzó a sentirse

desde que se llevaron a cabo, al comienzo de la década de 1960, los análisis correspondientes a la llamada Primera Etapa del Plan Vial. En efecto, para formar parte de aquel programa se propusieron más de veinte proyectos de carreteras localizados en la misma Area Metropolitana, pero en ese entonces a los organismos internacionales de crédito no se les podía garantizar que tales proyectos producirían un desarrollo regulado y armónico de todo el sistema de transporte urbano, cabalmente porque se carecía de estudios sobre las demandas de movilización de bienes y personas, y sobre la previsión de las futuras mejoras de transporte que aseguraran el nivel pronosticado de los viajes, a un costo mínimo para la economía. Por ello, teniendo conocimiento de que desde la década anterior se venía realizando en otros países este tipo de estudio, a finales de 1964 el Departamento de Planificación, con el asesoramiento del Ing. Darrel George, de la Oficina de Caminos Públicas (BPR) de Estados Unidos, preparó un primer borrador de solicitud para financiar un estudio integral de transporte en el Area Metropolitana de San José. Un año más tarde, esta solicitud fue revisada y enviada al Fondo Especial de las Naciones Unidas, organismo que finalmente, en enero de 1967, decidió aprobar el proyecto y aportar sus costos en moneda extranjera (estimados en aquel tiempo en 425 mil dólares). Desafortunadamente, el Gobierno tuvo dificultades para financiar los gastos locales de ejecución del proyecto, por lo que decidió primero posponerlo y luego cancelarlo, dos años después. Sin embargo previamente a esta cancelación, el Departamento de Planificación laboró en algunas fases del estudio referentes a la recopilación de información básica, y participó en la preparación de un esquema de previsión vial para regular los derechos de vía del Area Metropolitana de San José.

En el segundo semestre de 1970, al hacerse más urgente la necesidad de introducir mejoras en el transporte del Area Metropolitana, basadas en una planificación cuidadosa de la

totalidad del sistema, el Gobierno decidió iniciar gestiones para revivir el proyecto. Meses después, con el asesoramiento del Banco Mundial, la Dirección General de Planificación preparó una nueva solicitud de asistencia técnica, que tuvo el respaldo decidido de los Ministros de entonces Lic. Carlos Ml. Coto A., e Ing. Rodolfo Silva V., hasta que poco tiempo más tarde, en enero de 1972, fue aprobada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto con una donación de 658 mil dólares para cubrir los costos en divisas del estudio.

Fue así como, a principios de 1973, se logró iniciar el Estudio de Transportes del Area Metropolitana de San José, conocido como el ETAMSJ, en las oficinas de la Dirección General de Planificación, mediante la labor conjunta de un equipo de especialistas de la firma consultora norteamericana Alan M. Voorhees & Associates y personal técnico y auxiliar de la citada Dirección, bajo la supervisión del Banco Mundial como organismo de ejecución del proyecto y con la participación de un Comité Consultivo constituido por delegados del MOPT, INVU, OFIPLAN e IFAM. El ETAMSJ tuvo una duración aproximada de dos años y medio y se diseñó en dos etapas, dirigidas ambas fundamentalmente a fomentar el transporte público. La primera se dedicó principalmente al análisis de las deficiencias y los problemas del transporte actuales y previstos, así como a la formulación de programas generales de desarrollo del transporte en el Area Metropolitana de San José y poblaciones circunvecinas. La segunda etapa se concentró primordialmente en el análisis de los problemas del tránsito en la Ciudad de San José y sus accesos. En ambas etapas se utilizó un conjunto de programas para la planificación del transporte urbano, que fue cedido por los consultores al Ministerio después de quedar instalado en el centro de cómputo de SEDCA S.A., empresa que entonces tenía la única computadora del país capacitada para manejar tales programas.

A lo largo de todo el ETAMSJ, aparte de los informes finales (en español e inglés), se produjeron más de treinta informes de trabajo, y se puso especial atención a la capacitación en el proyecto del personal técnico de la Dirección General de Planificación, mediante los mismos expertos de la firma consultora.

Los beneficios del ETAMSJ no se hicieron esperar. En efecto, muy pocos meses después de que se conocieron sus resultados, se iniciaron negociaciones con el Banco Mundial para comenzar los trabajos preparatorios que condujeron al diseño de un programa concreto dirigido a mejorar las condiciones del tránsito, con tratamiento preferencial para los autobuses, tanto en el centro mismo de la capital, como en las carreteras radiales que llegan a la Ciudad de San José. La Dirección General de Planificación tuvo una destacada participación en estos trabajos que se llevaron a cabo durante un año, a partir de julio de 1976, con el asesoramiento de la firma consultora Wilbur Smith & Associates, de Estados Unidos. Finalmente, con base en todos estos estudios y el apoyo decidido del Ministro Lic. Enrique Azofeifa V., en noviembre de 1977 el Banco Mundial acordó respaldar financieramente lo que se denominó "Proyecto de Transporte Urbano de San José", y que abarcó programas de obras civiles mayores (construcción de la nueva radial a Tibás; ampliación de las radiales a San Pedro, Desamparados, San Sebastián, La Uruca y Guadalupe; rehabilitación de las radiales a Tibás y Alajuelita, conclusión de la Avenida Segunda, etc.), programas de mejoras al funcionamiento y la seguridad del tránsito (canalización de intersecciones, eliminación de tapones, construcción de dispersadores del tránsito y cruces peatonales, reordenamiento del tránsito en el área central de San José, etc.), programas de compra de equipo (nuevo sistema de semáforos para el área comercial, maquinaria para el mantenimiento de calles urbanas, implementos para la regulación y vigilancia del tránsito, etc.), programas de asistencia técnica (para la ejecución del proyecto,

para la administración del tránsito, etc.), y programas de adiestramiento (en ingeniería y planeamiento del tránsito, en regulación del transporte público, en vigilancia del tránsito, etc.). A todo esto debe agregarse, finalmente, que en la Comisión Ejecutiva del Proyecto de Transporte Urbano colaboró -entre 1978 y 1982- la Dirección General de Planificación; y que uno de sus funcionarios que participaron más activamente en el ETAMSJ, el Ing. Fernando Marín Chinchilla, primero colaboró en la puesta en marcha de los programas bajo la experta supervisión del consultor Ing. Hans J. Peters, y luego tuvo a su cargo la administración de este Proyecto que, sin duda alguna, constituyó el inicio de un proceso serio orientado hacia el mejoramiento del transporte en el Área Metropolitana de San José, proceso que necesariamente tendrá que ser continuado en el futuro.

Posiblemente una de las recomendaciones más importantes del ETAMSJ, fue la de que se hicieran estudios detallados de ingeniería preliminar y de factibilidad técnico-económica de la carretera de circunvalación de San José, en proyecto desde la segunda mitad de la década de 1950, ya que surgieron serias dudas con respecto a su capacidad para satisfacer eficientemente la demanda de tránsito prevista para los siguientes veinte años. De acuerdo con esta recomendación el Gobierno gestionó y obtuvo un crédito con el Banco Centroamericano de Integración Económica, mediante el cual la Dirección General de Planificación contrató tales estudios con la firma Louis Berger International Inc., de Estados Unidos, en setiembre de 1976. Con base en los datos y modelos del ETAMSJ los consultores de mostraron, un año más tarde, que no era técnicamente factible realizar la propuesta autopista en la localización original, por lo que recomendaron construir sólo una arteria tipo avenida a lo largo de los derechos de vía reservados para la circunvalación, especialmente en las zonas sur y oeste, hasta producir una importante vía este-oeste de bajo costo, tal co-

mo en definitiva se empezó a construir a finales de 1978. Por otra parte, los consultores recomendaron estudiar un anillo periférico para el Area Metropolitana en un corredor más alejado de la Ciudad de San José (en zonas menos pobladas y, por lo tanto, libres de los problemas propios de las áreas densamente urbanizadas), que sirviera para desviar el tránsito directo, tuviera costos razonables, y permitiera un crecimiento del Area Metropolitana sin crear obstáculos al desarrollo de los centros urbanos. Al aceptarse esta sugerencia, la Dirección General de Vialidad inició en 1978 el diseño preliminar del anillo periférico y posteriormente, entre 1979 y 1980, la Dirección General de Planificación, con ayuda también de los programas e informaciones del ETAMSJ, llevó a cabo los análisis de evaluación económica que requirió el Banco Centroamericano de Integración Económica, para la consideración de este proyecto.

Conviene mencionar, por último, que algunas personas han criticado estos estudios metropolitanos de transportes, y en particular al Proyecto de Transporte Urbano de San José, por el hecho de que no se apoyaron en un plan de desarrollo urbano. En realidad, la ausencia de un plan o por lo menos de un concepto para el desarrollo del Area Metropolitana de San José, ha sido, y todavía sigue siendo, uno de los más serios obstáculos para la planificación del transporte. Pero la verdad es que la evolución urbana ha venido ocurriendo en esta zona, así como en el resto del país, sin política urbana alguna que la guíe, a pesar de los intentos que, desde hace más de dos décadas, vienen realizando los organismos responsables del establecimiento de tales políticas. Como tampoco se contaba en la época en que se realizaron los estudios, ni aún en la actualidad, con los instrumentos necesarios para ejercer un efectivo control sobre la evolución urbana, los planificadores del transporte no podían hacer otra cosa que no fuera la de proyectar las tendencias del crecimiento histórico de la población

y del desarrollo espacial del Area Metropolitana. Por otra parte, con base en la experiencia de otros países se sabía que aunque se llegara a disponer de un plan de desarrollo urbano, así como de los medios para ponerlo en ejecución en un futuro cercano, era casi seguro que el considerable impulso del desarrollo existente no pudiera ser rápidamente reorientado, y que sus efectos en el transporte solamente después de muchos años se llegarán a sentir. Así las cosas, mientras el crecimiento urbano continuaba día a día, la Dirección General de Planificación tenía que encarar los problemas del transporte derivados de la situación existente y previsible, siguiendo ciertos principios básicos de la planificación del transporte urbano. Por esto fue que se consideró importante que al ejecutarse el Proyecto de Transporte Urbano no cambiara significativamente los patrones de crecimiento del Area Metropolitana, a un extremo tal que pudiera impedir la elección de futuras opciones de desarrollo, en previsión de que se llegara a tener una estrategia aceptada para la evolución metropolitana y controles efectivos de los usos de la tierra, con respecto al crecimiento mismo de San José, como sería lo deseable.

4.5 La Planificación Global del Sector Transporte

Apesar de que el control de todos los medios de transporte quedó en 1971, como se señaló antes, bajo el dominio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, desde el momento mismo en que entró en vigencia su ley de creación, en la práctica comenzaron a surgir algunos problemas de falta de coordinación entre las políticas del Ministerio y las de otras entidades del sector transporte, principalmente en relación con el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Además de la participación de estas dos instituciones en actividades portuarias, la primera tenía a su cargo la administración del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico y la segunda, la del Ferrocarril Nacio-

nal al Atlántico, desde su traspaso al Estado en noviembre de 1972, administraciones ambas que poco tiempo después pasaron a manos de Ferrocarriles de Costa Rica S. A. (FECOSA), empresa subsidiaria de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), al decretarse la intervención de estos ferrocarriles, el 12 de enero de 1977.

Para tratar de mejorar esta coordinación, con el apoyo del Ministro Ing. Alvaro Jenkins M., el Poder Ejecutivo dictó el 25 de julio de 1975 el Decreto N°4956-T, mediante el cual se estableció, en primer lugar, que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes "...será la autoridad única y máxima en materia de transportes nacionales en sus diversas modalidades..." y, en segundo lugar, 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 para ese sector por el Gobierno. Esto se fundamentó tanto en la ley de creación del Ministerio antes citada, como en la Ley de Planificación Nacional N°5525, de fecha 2 de mayo de 1974, que obligó a tener unidades y oficinas de planificación en los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, previendo también el establecimiento de oficinas sectoriales para la planificación integral de ciertos campos de actividad sectorial.

De esta manera, a la Dirección General de Planificación se le encomendó iniciar un proceso dinámico y continuo dirigido a obtener una descripción general de un futuro sistema nacional de transporte que asegurara la más racional utilización y coordinación de los distintos modos de transporte, produjera el más eficiente desarrollo de cada modo individual, aten-

diera la demanda de movilización de bienes y personas a un costo mínimo para la economía, y lograra la contribución más eficaz del sector transporte al desarrollo económico y social del país. El establecimiento de este proceso de planificación en forma global, implicó el reconocimiento de que al no estar el transporte compuesto simplemente por una serie de "compartimientos estancos", la Dirección General de Planificación debía considerarlo en forma integral -con visión de largo alcance- a causa de la considerable interacción que existe entre los diferentes modos, así como a la necesidad de coordinar proyectos y complementarlos entre sí, aprovechando las ventajas propias de cada modo de transporte. Se tenía conocimiento de que en muchos países este proceso de planificación del transporte, durante los últimos años, se había venido perfeccionando cada vez más, con base en el empleo de los modelos analíticos y las técnicas de cálculo electrónico, debido a la complejidad de la red de transporte, a sus diversas modalidades y condiciones distintas de una parte del sistema a otra, así como al elevado número de combinaciones de proyectos que deben ser evaluados y a la necesidad de analizar las interacciones entre ellos.

En esta nueva etapa histórica, la Dirección General de Planificación interpretó, en síntesis, que debía orientar sus actividades hacia la producción de un plan nacional de transporte a largo plazo, que incluyera: 1) 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; 2) orientaciones para la planificación o programación a plazos más cortos, mediante el señalamiento del rumbo que debería seguir el desarrollo del sistema de transporte para satisfacer las necesidades futuras; y 3) 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. Pero para poder llevar a cabo estas funciones, la misma Dirección General de Planificación llegó al convencimiento de que necesitaba un apreciable componente de asistencia técnica, dado que comprendió que la planificación del transporte no debía ser un simple ejercicio teórico de futurología, basado únicamente en modelos matemáticos y aspectos técnicos, sino que es un proceso mucho más complejo que debe tomar en cuenta la realidad institucional, política, económica y social del país, y tiene que estar vinculado a los centros encargados de la toma de decisiones.

Para este fin, desde que se promulgó el decreto sobre planificación sectorial del transporte, se llevaron a cabo negociaciones con el Banco Mundial, que condujeron al financiamiento de los costos en divisas del llamado "Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación del Transporte", el cual finalmente quedó aprobado por la Ley N°5911 de 22 de junio de 1976 (Cuarto Proyecto de Carreteras del BIRF). Un año más tarde, y después de tramitar el correspondiente concurso internacional de antecedentes, se celebró un contrato con SYSTAN International Inc., firma establecida en California, para la prestación de servicios de consultoría dirigidos hacia el adiestramiento del personal técnico de la Dirección General de Planificación, el establecimiento de un proceso continuo de planificación del transporte, y la elaboración del borrador de un plan nacional de transporte que incluyera tanto programas de inversión como recomendaciones para alcanzar el más eficaz desarrollo del sector transporte.

Los trabajos se iniciaron en San José a fines de setiembre de 1977, mediante una labor conjunta de los consultores y el personal de contraparte de la Dirección General de Planificación, organizado para ese propósito en 12 grupos de trabajo. El Proyecto, cuya duración se estableció en 51 meses para garantizar en la mejor forma posible el adiestramiento del

personal local, abarcó un total de 116 tareas individuales que se agruparon en 15 actividades principales, para cubrir materias como las siguientes: desarrollo del proceso de planificación y de los lazos con OFIPLAN y las entidades de planificación y administración de los diferentes modos de transporte; formación del banco de datos; representación esquemática de las redes de transporte y desarrollo de la metodología de análisis; examen y recomendación de políticas regulaciones y legislación; estudio de la oferta de transporte por carretera, ferrocarril, vía aérea, y vías acuáticas; pronóstico de la demanda de transporte; coordinación de los medios; análisis y evaluación de los proyectos de inversión; formulación de programas de inversión; y preparación del borrador del Plan Nacional de Transporte. Incluyendo este último la elaboración de un programa detallado de inversiones a mediano plazo (1982-1985) y un plan general de inversiones a largo plazo (1986-1995). También se previó en el programa de trabajo una actividad con el propósito de proporcionar información para la resolución de problemas o la toma de decisiones urgentes, que no podían esperar la elaboración del plan de transporte. Así por ejemplo, durante el transcurso del Proyecto, se analizó la factibilidad económica de la electrificación del Ferrocarril Moín-Río Frío, se produjo un plan preliminar para el mejoramiento de aeropuertos locales, se estudiaron alternativas de transporte para la fábrica Cementos del Pacífico S. A., se analizó la prefactibilidad económica de una terminal intermodal de carga para San José, y se estableció una estrecha colaboración y coordinación con el Proyecto de Mantenimiento, Rehabilitación y Mejoramiento del Sistema Vial (conducido en 1979 y 1980 por BEL Ingeniería S. A.).

Aparte del borrador del Plan y de cerca de medio centenar de documentos técnicos e informes de trabajo, preparados bajo la coordinación del jefe de la misión consultora -el Dr. Richard J. Morris-, durante la realización de los estudios se

produjeron varios programas de computador para los modelos de transporte, que fueron especialmente adaptados al pronóstico de la demanda y al análisis de proyectos bajo las condiciones imperantes en el país, todos los cuales quedaron como parte permanente de la biblioteca de programas de la Dirección General de Planificación. A este respecto es importante reconocer que tal labor fue posible llevarla a cabo gracias a que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al iniciarse el año 1978, dio un paso de gran importancia hacia la utilización de las modernas técnicas para el procesamiento de grandes volúmenes de datos: la adquisición de un moderno computador IBM 370-115 y la creación de su propio Centro de Cómputo, gracias al tesonero empeño de los entonces Viceministros Ings. Mario Fernández O., y León Venegas M. y del Director General Administrativo, Lic. Carlos E. Serrano R. Para este mismo propósito, la Dirección General de Planificación había hecho posible que, desde unos meses antes, uno de sus funcionarios, el Ing. Milton Fonseca Corrales, se capacitara en los Estados Unidos en las técnicas de investigación de operaciones e informática que le sirvieron, a su regreso, para dirigir el Centro de Cómputo durante sus primeros meses y participar, al mismo tiempo, en el Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación del Transporte.

Por último, no debe dejar de mencionarse el hecho de que, durante la ejecución de este Proyecto, la Dirección General de Planificación logró mejorar los lazos de coordinación con aquellas dependencias vinculadas al sector transporte, pertenecientes al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al resto del Gobierno Central, así como a las entidades públicas descentralizadas, obteniendo, además, colaboración del sector privado, especialmente de los más importantes usuarios y prestadores de servicios públicos de transporte. Asimismo, durante esta etapa, las actividades del proyecto se mantuvieron coordi

nadas con las de otros estudios en proceso, particularmente en relación con los pronósticos de la demanda de transporte, como por ejemplo con el Estudio Integral de los Puertos de la Costa Atlántica y Plan Maestro Moín/Limón (Gobierno de Alemania Federal/Rhein-Ruhr 1979-1980), con el Estudio de Factibilidad sobre el Proyecto de la Segunda Etapa de Expansión del Puerto de Caldera (Agencia de Cooperación Técnica Internacional de Japón 1980-1981), etc.

4.6 Planes Maestros de Aeropuertos

Al discutirse en 1977 los términos de referencia del Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación del Transporte, se convino en no incluir estudios de transporte urbano que pudieran significar una repetición de los que recientemente se habían realizado, como se mencionó antes, en la Dirección General de Planificación con referencia al Área Metropolitana de San José. Asimismo, en lo concerniente al transporte por vía aérea, se decidió dedicar especial atención al transporte doméstico, en reconocimiento de que durante aquél año, en la misma Dirección, se logró completar la elaboración de planes maestros para los dos aeropuertos internacionales más importantes del país: Liberia y Juan Santamaría.

En efecto, al confirmarse, desde principios de la década de 1970, que uno de los lugares de Centroamérica con mayor potencialidad para el desarrollo turístico se encontraba en la Bahía de Culebra, en Guanacaste, el Gobierno de Costa Rica gestionó ante el Banco Centroamericano de Integración Económica fondos para financiar dos estudios: uno relacionado con el proyecto turístico y el otro para el desarrollo de un aeropuerto que sirviera a la región y como aeropuerto internacional alternativo. Para este último propósito, y con los recursos del crédito aprobado finalmente por Ley N°5849 del

26 de enero de 1976, la Dirección General de Planificación, con base en el respectivo concurso de antecedentes, seleccionó a la firma consultora R. Dixon Speas Associates, de Estados Unidos, para la prestación de los servicios que requerían la preparación del plan maestro y los estudios de factibilidad del mencionado aeropuerto.

En ese mismo año de 1976, los estudios se llevaron a cabo en las oficinas y bajo la supervisión de la Dirección General de Planificación, actuando como coordinador del personal de contraparte el Ing. Franz Ulloa Hoffmann. Como resultado, se confirmó la adecuabilidad del sitio del aeropuerto existente en Llano Grande de Liberia para desarrollar instalaciones que cubrieran las demandas de transporte aéreo por lo menos de los siguientes veinte años, en conexión tanto con los proyectos turísticos de la región, como con su función de aeropuerto alterno. Por lo demás, estos estudios del Aeropuerto de Liberia (conocido desde 1980 como Aeropuerto Internacional Tomás Guardia), que se realizaron con la colaboración de la Dirección General de Aviación Civil y del Instituto Costarricense de Turismo, produjeron un conjunto de planos demostrativos del desarrollo previsto del aeropuerto y sus áreas adyacentes, un programa de ejecución por etapas, y estudios de factibilidad económica y financiera de las inversiones propuestas.

En relación con el Aeropuerto Internacional El Coco (hoy Juan Santamaría), a finales de la década de 1960 surgieron dudas con respecto a la posibilidad de ampliarlo, para que pudiera servir al transporte aéreo durante los siguientes 15 años, o sea, por lo menos hasta 1985. Para explorar tal posibilidad, el entonces Departamento de Planificación del Ministerio de Transportes, con el asesoramiento del Ing. Louis F. Stirminski, de la Administración Federal de Aviación (FAA) de Estados Unidos, y en colaboración con la Dirección General de Aviación Ci

vil, trabajó en 1970 en la preparación de un plan preliminar para el desarrollo de este aeropuerto. Con base en estos estudios se llegó a la conclusión de que era necesario y factible conservar El Coco como terminal aérea internacional de Costa Rica, por lo menos hasta la mitad de la década de 1980, para lo cual se recomendó adquirir (como en gran parte se hizo) una cantidad apreciable de terreno, y analizar en detalle las obras que debían realizarse en el período 1975-1985. Un dato interesante es que, en este estudio, no se consideró necesario ni recomendable reubicar el aeropuerto en otro lugar.

Sin embargo, hacia la mitad de la década de 1970, se plantearon nuevamente dudas sobre si el Aeropuerto Juan Santamaría podría seguir funcionando durante los siguientes 20 años. De ahí que la Dirección General de Planificación consideró necesario realizar un estudio detallado de la principal terminal aérea del país, con la participación de consultores especializados, para cuyo pago se obtuvo del Banco Centroamericano de Integración Económica un crédito, que fue aprobado luego por Ley N° 5849 del 28 de noviembre de 1975.

Fue así como, durante el año que comenzó en octubre de 1976, la Dirección General de Planificación llevó a cabo el llamado Estudio del Desarrollo del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, con el asesoramiento de la firma R. Dixon Speas Associates -la misma que preparó los estudios del Aeropuerto de Liberia- y con la colaboración de la Dirección General de Aviación Civil. Primeramente, con fundamento en los análisis técnicos requeridos, se comprobó ampliamente que era técnica y económicamente factible desarrollar, en el sitio existente en el Juan Santamaría, un aeropuerto capaz de servir al transporte aéreo local e internacional durante los siguientes 20 años. Asimismo, como resultado de la evaluación de los sitios alterativos y del espacio aéreo, se llegó a la conclusión de

que era más económico desarrollar el aeropuerto en el sitio actual, por los considerables ahorros que se producirían -tanto para los usuarios como para el gobierno- en relación con el sitio de reemplazo más ventajoso. Por último, el estudio finalizó con la presentación de 10 documentos técnicos de trabajo, el informe final, una maqueta y un juego de 20 dibujos con el plan maestro recomendado para cubrir las necesidades del aeropuerto pronosticadas hasta finales de la década de 1990.

Es de justicia reconocer que, además de los beneficios que sin duda alguna se derivaron de este estudio, gracias a la iniciativa del coordinador de la misión consultora, Mr. Hugh P. Sherril, se logró obtener de la Administración Federal de Aviación (FAA) de Estados Unidos el equipo de radar recomendado en el plan maestro, con un ahorro para el país en costos de instalación de cerca de un millón y medio de dólares.

Cabe mencionar, finalmente, que en 1979, dos años después de elaborado el citado estudio, se consideró necesario explorar si el Aeropuerto Juan Santamaría podría seguir funcionando más allá del año 2000. Para este propósito, la Dirección General de Planificación, por medio de su Ing. Franz Ulloa H., que también había participado en la elaboración del plan maestro de este aeropuerto como coordinador del personal de contraparte, realizó las investigaciones del caso que condujeron a las siguientes conclusiones: Primera, es más económico preservar la ubicación actual del Aeropuerto Juan Santamaría, porque la ventaja de este sitio irá siendo mayor conforme se vaya moviendo el centro de gravedad de la población de la zona central del país hacia el oeste, de conformidad con los pronósticos de los urbanistas. Segunda, es técnicamente factible desarrollar en el actual sitio instalaciones capaces de satisfacer las demandas del tráfico aéreo, que se pudieran esperar en las siguientes cuatro o cinco décadas. Y tercera,

es necesaria una cuidadosa planificación de las inversiones siguiendo los lineamientos del plan maestro, el cual también debe revisarse y actualizarse periódicamente, y seguir una política previsorá para la adquisición de los terrenos adicionales que pudieran llegara necesitarse.

4.7 Estudios Económicos del Transporte

A partir de la creación del Ministerio de Transportes, en 1963, fue aumentando la importancia de los estudios económicos y estadísticos, surgiendo entonces la necesidad de incorporar al personal del Departamento de Planificación un mayor número de profesionales en el campo de las ciencias económicas. Estos profesionales, trabajando en estrecha colaboración con los técnicos del área de ingeniería, lograron cumplir una destacada labor, principalmente en relación con estudios macroeconómicos del sector transporte, análisis de los servicios y de las tarifas de transporte, recopilación de estadísticas sobre los diferentes medios de transporte, formulación de programas de inversiones en obras de infraestructura, etc. Del mismo modo, esta unidad, que a partir de mayo de 1971 pasó a constituir el Departamento de Estudios Económicos de la Dirección General de Planificación, también pudo prestar servicios de asesoramiento en el campo de su especialidad, tanto a las diferentes dependencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como a la Oficina de Planificación Nacional y otros organismos. Además, colaboró con empresas consultoras contratadas por el Ministerio para realizar determinados estudios, entre los cuales cabe citar, a manera de ejemplo, los de mantenimiento de carreteras, llevados a cabo en la primera mitad de la década de 1970, por el consorcio costarricense - norteamericano Capitol Engineering Corp. y Espíritu Salás. A todo esto debe agregarse que, desde el mes de julio de 1972, a este mismo Departamento se le asignó también la responsabilidad de las labores relacionadas con la coordinación e investigación requeridas para la formulación de los

proyectos de presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Uno de los campos al que las circunstancias obligaron a la Dirección General de Planificación a dedicar considerables esfuerzos, fue el de los estudios tarifarios de los servicios de transporte, a pesar de que se sabía que tales actividades no se encuentran dentro de las que son propias de una unidad de planificación. Esto sucedió así porque el Ministerio de Obras Públicas carecía, en aquel tiempo, de los órganos adecuados para realizar los estudios y análisis de los resultados del funcionamiento de las empresas públicas o privadas, encargadas de prestar los servicios de transporte, con el objeto de poder determinar las escalas de las tarifas que debían establecerse en cada medio y en cada servicio particular. Únicamente la Dirección General de Transporte Automotor, a partir de 1965, trató de avanzar en este campo en lo concerniente al transporte de personas en autobuses, pero su Unidad Tarifaria casi siempre tuvo problemas originados en la insuficiencia de recursos, carencia de personal técnico, falta de apoyo político, etc., todo lo cual obligaba a la Dirección General de Planificación a tener que acudir constantemente en su ayuda.

Esta situación de falta de una mejor organización institucional para el análisis, en forma sistemática y continua, de los problemas de regulación de los servicios de transporte, fue posiblemente la que movió al Ministro Ing. Alvaro Jenkins M., en el año 1974, a disponer el traslado de la pequeña Unidad Tarifaria de la Dirección General de Transporte Automotor a la Dirección General de Planificación, con el propósito de que se comenzara a organizar una sección que se dedicara a estudiar, de manera permanente, las tarifas de los servicios públicos de transporte en sus diversas modalidades (por carretera, ferrocarril, aire, agua, etc.). Así, desde octubre del año mencionado, esa sección permaneció adscrita al Departamento de

Estudios Económicos, aunque en forma provisional mientras se le encontraba una ubicación más adecuada, situación que se prolongó por espacio de cinco años hasta que, en enero de 1980, se creó, bajo la División de Transporte, la Dirección General de Estudios Técnicos, organismo al cual se traspasaron todas las funciones relacionadas con las tarifas. A este respecto es justo reconocer, sin embargo, la gran labor realizada con muy limitados recursos por la Dirección General de Planificación en materia tarifaria, durante la época en que tuvo a su cargo esas labores y, muy especialmente, a lo largo de un período en que los servicios de transporte se vieron sensiblemente afectados por la crisis mundial del petróleo y el proceso inflacionario.

Es interesante observar que en esta nueva etapa histórica, que se inició en 1971 al reorganizarse la Dirección General de Planificación, su labor fue dependiendo cada vez más de la participación conjunta y armoniosa de profesionales en diferentes campos, principalmente en ingeniería civil y en ciencias económicas. Por tal razón, al constatar que esta colaboración multidisciplinaria resultaba particularmente beneficiosa para las tareas relacionadas con la planificación del transporte, se consideró conveniente que los puestos de director y subdirector fuesen desempeñados por un ingeniero y un economista. Fue así como a partir de julio de 1975 se escogió como subdirector al Lic. Mario Herrera Flores, quien había trabajado en el Departamento de Estudios Económicos durante los anteriores nueve años, los cinco últimos como jefe. Los resultados de esta experiencia han sido muy satisfactorios, como lo evidencian las labores realizadas desde entonces por la Dirección General de Planificación. Conviene recordar aquí, por último, que el mismo Lic. Herrera también participó en 1976 en el Curso Regional sobre Proyectos de Transporte, dictado por el Banco Mundial en Brasilia, y tuvo luego -entre 1977 y 1981- una destacada actuación como

coordinador del personal de contraparte del Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación del Transporte, antes mencionado. Además, desde mayo de 1974, el Lic. Herrera forma parte de la Comisión Técnica de Transportes, al reformarse (mediante la ley N° 5523 de 7 de mayo de 1974) la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores N° 3503, para incluir en esa Comisión a un representante de la Dirección General de Planificación.

4.8 Otras Labores de Planificación del Transporte

Como se desprende de la anterior reseña, el trabajo de la Dirección General de Planificación, prácticamente desde comienzos de la década de 1970, se caracterizó por la participación de firmas consultoras de prestigio internacional en la realización de los estudios mencionados sobre transporte urbano, planificación de aeropuertos y transporte nacional multimodal. Pero, además de estas firmas consultoras, la misma Dirección General recibió asesoría de dos expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ambos de nacionalidad chilena. El primero de ellos fue el Ing. Sergio Sánchez Naranjo, en los años 1971 y 1972, quién participó, entre otras cosas, en la revisión y actualización del diagnóstico del sector transporte de Costa Rica, y produjo un importante informe sobre la situación actual y las perspectivas de ese sector. El otro experto fue el Ing. Marcial I. Somoza, el cual prestó servicios durante dos años, a partir de mediados de 1974, en transporte remunerado de personas, transporte intermodal, transporte ferroviario y otros campos de la economía del transporte.

Por otra parte, desde agosto de 1971 hasta enero de 1975, el Ing. Napoleón Morúa Carrillo, quien desde 1957 y hasta 1966 había sido uno de los más sobresalientes funcionarios y dirigentes del antiguo Departamento de Planeamiento, a su

regreso al país después de desempeñar durante más de cinco años importantes funciones en la sede de la CEPAL en México, prestó muy valiosos servicios de asesoramiento al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y en particular a la Dirección General de Planificación, principalmente en estudios de transporte remunerado de personas, evaluación económica de proyectos viales, cálculo de tarifas de servicios de transporte, supervisión del estudio metropolitano de transportes, análisis de proyectos portuarios, y otras ramas de la planificación y la economía del transporte.

Durante los años que siguieron a la creación en 1971 de la Dirección General de Planificación, sus Departamentos de Evaluación de Proyectos y de Estudios Básicos, además de haber participado activamente en los estudios de transporte con consultores a que antes se hizo referencia, continuaron realizando las labores normales propias de cada uno de ellos. Es importante observar que, durante toda esta etapa histórica, el Departamento de Estudios Básicos tuvo como jefe al Ing. Edgar Domián Kikut, y que en el Departamento de Evaluación de Proyectos su jefe fue el Ing. Ramiro Gamboa Guzmán. No hay duda que la larga permanencia de ambos funcionarios en esos puestos de jefatura, ha contribuido tanto a mantener la continuidad de las tareas, como al mejoramiento paulatino de las labores que realizan los dos departamentos.

Así, por ejemplo, el Departamento de Estudios Básicos continuó la recopilación de datos básicos referentes al volumen y características de la demanda de tránsito existente; el inventario de la infraestructura para el transporte, con la información básica sobre las características físicas de las vías existentes; el estudio de los factores que afectan la capacidad y los volúmenes de servicio de las vías; la clasificación funcional de las carreteras y la numeración de las rutas; la definición de secciones de control en las carreteras, etc. Ade-

más prosiguió la publicación de mapas de flujo de tránsito, para cada año, correspondientes a la Ciudad de San José, el Area Metropolitana, y el resto del país; la confección de mapas de carreteras y caminos; la realización de estudios de origen y destino de tránsito; la determinación de la cantidad y ubicación de las estaciones de recaudación de peaje en autopistas; y los análisis sobre proyecciones de tránsito. Cabe mencionar en este período la participación del citado Departamento en la obtención de la información básica requerida para el análisis de numerosos proyectos, entre los cuales se destacaron los siguientes: Carretera Costanera Sur; Carretera Terrón Colorado-Los Chiles; Carretera Tilarán-Puerto Viejo; Autopista San José-Ciudad Colón-Caldera; Estudio Centroamericano de Transporte (ECAT 1974-1976); Estudio de Terminales de Carga, Almacenes y Aduanas (ETCAA 1976-1978); Proyecto de Mantenimiento, Rehabilitación y Mejoramiento del Sistema Vial (BEL Ingeniería 1979); y muchos otros proyectos estudiados tanto por firmas consultoras, como por el personal de la Dirección General de Planificación.

En lo que al Departamento de Evaluación de Proyectos se refiere, aparte de haber estado intensamente involucrado en los estudios sobre transporte de la década de 1970, continuó realizando estudios de factibilidad técnica y económica en relación con proyectos como los siguientes: Carretera Costanera Sur; Mejoramiento de la Carretera Río Seco-Peñas Blancas; Carretera Terrón Colorado-Los Chiles; Carretera Interamericana-Caldera, Autopista Sabana-Ciudad Colón; Autopista Curridabat-Tres Ríos-Cartago; Plan de Mejoramiento de Carreteras (9 proyectos tales como Interamericana Golfito, Nicoya-Carmona, Cartago-Volcán Irazú, etc.); Tercera Etapa del Plan de Caminos Vecinales (18 proyectos tales como Interamericana-Puerto Moreno-Mansión, El Tanque-San Rafael de Guatuso, Interamericana-Rincón, etc.). Para todos estos proyectos se consiguió financiamiento externo, muchos de ellos ya fueron realizados y los res

tantes se encuentran en proceso de construcción. Igualmente, hacia finales de la década indicada y principios de la siguiente, este mismo Departamento participó en los análisis que condujeron a la formulación tanto de la Segunda Etapa del Plan de Mejoramiento de Carreteras (financiado parcialmente por el BID), que comprende básicamente el asfaltado de 20 carreteras con una longitud aproximada de 400 kilómetros, como al llamado Quinto Proyecto de Carreteras (financiado parcialmente con la ayuda del Banco Mundial), que propone la rehabilitación y mejoramiento de unos 420 kilómetros de carreteras. Mediante estos programas se pretende también incrementar convenientemente el mantenimiento de la Red Nacional de Carreteras (estimada en unos siete mil kilómetros, según la reclasificación propuesta en 1979), de manera que al finalizar ambos programas -a mediados de la década de 1980- se espera que las condiciones del sistema vial habrán experimentado una mejora considerable.

A diferencia de las otras dependencias de la Dirección General de Planificación, el Departamento de Estudios Económicos tuvo, durante la década de 1970, tres jefes: el Lic. Mario Herrera F. (actual Subdirector General de Planificación), el Lic. Ernesto Gutiérrez S. (actual Subdirector General de Aviación Civil), y el Lic. Carlos M. Cabezas C. (actual Director General de Estudios Técnicos). A pesar de tales cambios, es justo reconocer la brillante labor desplegada por este Departamento en el período citado, no sólo en el campo de los análisis económicos, estadísticos, tarifarios, y presupuestarios antes mencionados sino también con relación a una serie de importantes estudios económicos y financieros del sector transporte que surgieron principalmente durante el Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación del Transporte. Por lo demás, al iniciarse el año de 1980, el mismo Departamento de Estudios Económicos tuvo la suerte de quedar bajo la jefatura de un joven profesional de grandes méritos: el Lic. Alberto F. Moreno Solano, el cual ya ha desarrollado una notable labor que augura para el futuro un permanente esfuerzo de superación.

Mientras tanto, la Biblioteca Técnica que se comenzó a formar, como se dijo antes, desde 1956 bajo el antiguo Departamento de Planeamiento, continuó creciendo bajo la Dirección General de Planificación, enriqueciéndose desde entonces tanto con la adquisición de nuevos libros, la mayoría de ellos sobre materias relacionadas con las obras públicas y el transporte, como con las publicaciones propias de la Dirección y de otras dependencias del Ministerio, que se han venido produciendo a lo largo de los años. No cabe duda de que el conservar este último tipo de publicaciones ha rendido muchos beneficios al país, ya que por lo general se hacen ediciones muy limitadas, lo cual ha dado por resultado que esta Biblioteca haya llegado a poseer muchas copias únicas de muy valiosos informes técnicos producidos en el pasado.

La anterior reseña histórica puede dar una idea clara de la importancia y magnitud de la labor desplegada por la Dirección General de Planificación, particularmente en el primer decenio después de la creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en 1971. A este respecto es interesante observar que, a pesar de que en ese período el presupuesto del Ministerio se sextuplicó, el personal de la misma Dirección apenas creció aproximadamente de 35 a 50 funcionarios, incluyendo en esas cifras a profesionales, técnicos, auxiliares, recolectores, choferes, etc. El hecho de que esa extraordinaria labor se haya podido llevar a cabo por un grupo tan reducido de funcionarios, es decir, sin tener que recurrir a un gran organismo burocrático como ha sido lo usual en la Administración Pública, es una novedad digna de resaltarse.

CAPITULO 5

PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION
DEL SECTOR TRANSPORTE5.1 La Reorganización de 1979 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes

A pesar de que el Ministerio de Obras Públicas se transformó en 1963 en el de Transportes y posteriormente, en 1971, en el de Obras Públicas y Transportes, es lo cierto que, por múltiples razones, durante muchos años siguió orientándose fundamentalmente hacia las obras públicas y descuidando, en consecuencia, sus funciones relacionadas con los servicios de transporte. Esta falta de una organización institucional adecuada para encarar los problemas de esos servicios, comenzó a preocupar a los funcionarios del Ministerio principalmente desde comienzos de la década de 1970. Así, por ejemplo, el Ing. Napoleón Morúa C. en un informe que, con fecha 29 de noviembre de 1974, rindió al Ministro Ing. Alvaro Jenkins M. decía lo siguiente: "...El Ministerio, como su mismo nombre lo sugiere, debe ser deslindado en dos grandes campos, que son los correspondientes a obras públicas y a transportes, y se concibe que al frente de cada uno debe haber un Director General pirámide de Direcciones específicas...". Un año más tarde el mismo Ministro Ing. Jenkins, mediante Circular N° 3105 de 12 de setiembre de 1975, dispuso dividir el Ministerio en tres grandes ramas: la del Despacho del Ministro (básicamente para la atención de asuntos administrativos, políticos y varios), la de obras públicas y la de transportes. Estas dos últimas se pusieron entonces -como recargo- bajo la responsabilidad de los Directores Generales de Vialidad y de Obras

70

Portuarias, respectivamente, para lo cual se les otorgó el rango de Viceministros. Este tipo de organización interna estuvo vigente durante casi tres años, pero en realidad no logró alcanzar los objetivos propuestos por tres razones principales: la primera, porque no se hizo una correcta separación de los dos grandes cometidos de la institución -provisión de obras públicas y ordenamiento de los servicios de transporte-; la segunda, porque no se puso al frente de esas ramas a funcionarios de dedicación exclusiva; y la tercera, porque no se llegó a establecer en esa oportunidad órganos para la atención de asuntos tan importantes como transporte por agua, ferrocarriles, tarifas, etc.

Por otra parte, con el transcurrir de los años las actividades del Ministerio fueron creciendo vertiginosamente, como se puede ver con gran claridad a través del incremento de la longitud de carreteras y caminos permanentemente transitables: hacia la mitad del siglo esta red apenas llegaba a los 1400 kilómetros, pero tres décadas después pasó a ser cerca de nueve veces más grande (al sobrepasar los doce mil kilómetros), en comparación con la población del país que sólo logró casi triplicarse (en tanto que el número de vehículos automotores en circulación se multiplicó doce veces). Por otro lado, el presupuesto anual del Ministerio pasó, en los mismos treinta años, de cerca de los quince millones a más de los mil millones de colones. Evidentemente, para poder hacerle frente a este extraordinario crecimiento, con eficiencia aceptable, se requería una racionalización de la estructura administrativa del Ministerio; mediante una regionalización de sus actividades y una mayor desconcentración de sus recursos.

Las consideraciones anteriores impulsaron al Ministro Ing. Rodolfo Méndez M. a promulgar el Decreto Ejecutivo N° 9610-T, de fecha 15 de febrero de 1979, mediante el cual se inició una profunda reorganización del Ministerio al crearse: 1) las Divisiones de Obras Públicas -para la construcción, mejoramiento y

mantenimiento de las obras públicas-, de Transporte -para la regulación, control y vigilancia del tránsito y los servicios de transporte, y Administrativa -para la prestación de los servicios administrativos internos-; 2) cinco Direcciones Regionales de Obras Públicas -para la ejecución de proyectos por administración y la conservación de las obras-; y 3) el Consejo Director, como órgano asesor al más alto nivel del Despacho del Ministro. Bajo la División de Obras Públicas, además de las Direcciones Regionales, se pusieron las Direcciones Generales de Vialidad, Obras Portuarias, Equipo y Edificaciones Nacionales, y se creó la de Estudios y Evaluación (ésta última como cuerpo asesor encargado de las funciones de programación, control y administración del conjunto de labores de toda la División). A cargo de la División de Transporte se pusieron las Direcciones Generales de Aviación Civil, Ingeniería de Tránsito, Transporte Automotor y Policía de Tránsito, y poco después fueron creadas las de Transporte por Agua, Estudios Técnicos (tarifas), y Ferrocarriles. Por último, la División Administrativa se integró con las Direcciones Generales de Planeamiento Administrativo, Centro de Cómputo, Personal, Abastecimiento y Servicios, y Financiera. Indudablemente, la reorganización planteada por el Decreto mencionado estableció las bases iniciales para lograr una mejor agrupación de las dependencias del Ministerio, en una relación más funcional que las anteriormente adoptadas. Pero también constituyó un primer paso, aunque muy positivo, de una reforma administrativa más profunda, orientada a facilitar una mejor distribución de las responsabilidades y de la carga de trabajo ejecutivo, al racionalizar el ámbito de supervisión y control de las jefaturas.

Párrafo aparte merece la creación del Consejo Director que, como se indicó antes, se hizo simultáneamente con el establecimiento de las mismas tres Divisiones. Este Consejo celebró oficialmente su primera sesión el 26 de febrero de 1979, bajo la presidencia del Ministro Méndez y la coordinación del

Ing. León Venegas M., integrado por los Directores Generales de las Divisiones, además de los de Asuntos Legales, Auditoría y Planificación. Dos años más tarde, como resultado de la experiencia ganada, el entonces Ministro Ing. Mario Fernández O. promulgó el Decreto Ejecutivo N°12271-T, de 9 de febrero de 1981, mediante el cual se cambió el nombre de este órgano por el de Consejo Superior del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y se fijaron con mayor claridad sus objetivos y funciones. A partir de esa fecha el Consejo siguió funcionando, adscrito al Despacho del Ministro, con el objetivo fundamental de "...asesorar y servir de órgano de consulta al Ministro de Obras Públicas y Transportes en el análisis de problemas de dirección y coordinación de actividades con el objeto de darle permanencia institucional a la organización, funcionamiento y políticas del Ministerio...".

En resumen, es justo reconocer que con la reforma de 1979 se acelera, aún más, la evolución histórica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes hacia su configuración como órgano rector del sector transporte. Según se describió en capítulos anteriores, las transformaciones que con el correr de los años fue experimentado lo que había sido la antigua Secretaría de Fomento dieron por resultado, por una parte, el traspaso de funciones a las nuevas instituciones que el desarrollo del país fue requiriendo y, por otra parte, que el Ministerio fuese abarcando otras funciones relacionadas con el sector transporte, cubriendo prácticamente todos sus aspectos: planificación, programación, política, regulación, control, vigilancia, formulación y ejecución de proyectos, mejoramiento y mantenimiento de obras de infraestructura, etc. Solamente permanecieron adscritas al Ministerio unas pocas labores (por razones de tradición y otras que se mencionaron antes) no relacionadas con el sector transporte, siendo la mayor de ellas la que realiza la Dirección General de Edificaciones Nacionales. Es muy posible que esta evolución institucional claramente orientada hacia el sector

transporte haya tenido su origen en el la circunstancia de que, históricamente, la actividad principal del Ministerio haya sido, y todavía siga siéndolo, el desarrollo de las redes de carreteras y caminos; a través de las cuales actualmente se movilizan en el país más del 88 por ciento de las toneladas-kilómetro y más del 98 por ciento de los pasajeros-kilómetro. Por lo demás, es interesante observar que esta tendencia del Ministerio, dirigida hacia la consecución de un control cada vez mayor del sector transporte, no se presenta en ningún otro ministerio, en relación con los otros sectores de la economía.

Finalmente, en lo concerniente a la Dirección General de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, debe mencionarse que la importante reorganización puesta en marcha a partir de 1979, como ya se dijo por iniciativa del Ministro Ing. Rodolfo Méndez M., mantuvo su situación jurídica administrativa (al igual que la del Instituto Geográfico Nacional y la de las Direcciones Generales de Auditoría y de Asuntos Legales). Por esta razón, en esa oportunidad no se vieron afectadas las funciones de la Dirección General de Planificación, excepto en lo concerniente a las de análisis tarifarios de los servicios de transporte que, como se indicó antes, fueron traspasadas a la nueva Dirección General de Estudios Técnicos, al iniciarse el año 1980. Esto, desde luego, implicó el traslado de un grupo de técnicos del Departamento de Estudios Económicos, incluyendo a su jefe el Lic. Carlos Ml. Cabezas Córdoba, los cuales constituyeron el embrión de la novel Dirección. Desde luego, debe reconocerse que este traslado de personal, unido al del Lic. Ernesto Gutiérrez San dí, anterior jefe del Departamento de Estudios Económicos quien a partir del mes de agosto de 1979 había pasado a dirigir la nueva Dirección General de Transporte Aéreo, significó para el mismo Departamento una pérdida de casi la mitad de sus funcionarios técnicos, muchos de los cuales se encontraban recibiendo adiestramiento, principalmente por medio del Proyecto de Asistencia Técnica pa-

ra la Planificación del Transporte. Pero también es justo reconocer que la transferencia de funciones típicamente regulatorias, dejó a la Dirección General de Planificación en mejor posición para centrar su cuidado en la función de planeamiento del transporte, que por su naturaleza es la que realmente le compete.

5.2 La Constitución del Sector Transporte

Pocos días después de promulgada la reorganización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Poder Ejecutivo dispuso la creación del llamado Subsistema de Planificación Sectorial, por medio del Decreto N°9644-P-OP de 20 de febrero de 1979. Esta sectorialización busca, fundamentalmente, el agrupamiento de los organismos públicos tomando como base de referencia el conjunto de acciones que concurren en un mismo campo (salud, educación, transporte, etc.); responsabilizando, en cada uno de estos campos, a un sector para la coordinación de aquellos programas o actividades que, aún no siendo realizadas por los entes que forman el sector, originan productos vinculados con las labores sustantivas de cada campo específico de acción (o sector). Cada uno de estos se supone dirigido y coordinado por un ministro, con el apoyo de un Consejo Nacional Sectorial constituido por los ministros, presidentes ejecutivos y otros funcionarios superiores de las entidades del sector. Se establece, además, una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial en cada sector, distinta de la unidad de planificación del respectivo ministerio, dirigida por un Secretario Ejecutivo, nombrado y removido por el Ministro Sectorial, para la elaboración de planes y programas, y el control y la evaluación de la gestión en su ámbito.

En resumen, este sistema de sectorialización planteado por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, tiene por objetivo el agrupar instituciones afines para una me

jor integración y coordinación en el logro de los planes y programas establecidos por el Gobierno para cada sector, así como fortalecer el rol del Ministro-Coordinador. Esto último porque se consideró que la Ley General de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978, la cual entró en vigencia el 26 de abril de 1979, modificó las normas anteriores referentes a la autonomía institucional y, específicamente, dispuso que los ministros, conjuntamente con el Presidente de la República, dirijan y coordinen la Administración Pública tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo (o sector). En otras palabras, los ministros quedaron legalmente facultados para emitir directrices en su ramo o sector, desde luego con la anuencia del Presidente de la República.

Pero la verdad es que, en el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, esta inquietud por mejorar la coordinación de las actividades de los organismos del sector transporte no era nueva, cuando se estableció la sectorialización. La misma ley de creación del Ministerio, como se señaló antes, le otorgó desde 1963, y más aún a partir de 1971, amplias facultades como entidad rectora de sector transporte. Además, para este fin, el mismo Ministerio ya había establecido varios órganos integrados con representantes de las instituciones involucradas en aspectos de transporte tales como JAPDEVA, INCOP, FECOSA, RECOPE, etc. Entre estos órganos cabe recordar a la Comisión Asesora Portuaria Nacional, creada por Decreto Ejecutivo N°9500-T de 19 de enero de 1979 (que sustituyó al N°17 de 29 de mayo de 1969), con el objeto de analizar los problemas que se relacionan con los puertos marítimos y fluviales del país y recomendar las soluciones para resolverlos; y al Consejo Portuario Nacional, creado por Decreto Ejecutivo N° 9118-T de 12 de setiembre de 1978, con el propósito de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo los programas de mejoramiento de las instalaciones portuarias del país. En el ámbito de la planificación del sector transporte, según se relató antes, ya se había dictado el Decreto Ejecutivo N°4956-T, de 25 de junio de 1975, que otorgó a la Dirección General de Planificación el carácter de oficina sectorial de planificación del transporte, y se encontraba en plena vigencia el referido Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación

del Transporte (iniciado en 1977).

Pocos meses después de establecido el Subsistema de Planificación Sectorial, y con base en sus lineamientos generales, se fueron dictando los decretos para la constitución de los nueve sectores en que se agrupó la Administración Pública. De este modo se promulgó el Decreto Ejecutivo N°11507-T-OP de 20 de mayo de 1980, llamado de Constitución del Sector Transportes, bajo la dirección y coordinación del Ministro de Obras Públicas y Transportes, apoyado por el Consejo Nacional Sectorial de Transportes. Este último comenzó a funcionar el día 29 de octubre de 1980, integrado por los funcionarios de más alto nivel de 13 instituciones relacionadas con el sector, y bajo la presidencia del Ing. Mario Fernández O., entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes. Es de esperar que a través de este Consejo se pueda llegar a lograr, en el futuro, una mejor coordinación (y ¡ojalá un mejor control!) de las actividades de las instituciones descentralizadas del sector transporte con las del Ministerio.

5.3 La Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Transporte.

Como se mencionó antes, el Subsistema de Planificación Sectorial presupone para cada sector, además del Consejo Nacional Sectorial, la existencia de una Secretaría Ejecutiva totalmente diferente de la oficina de planificación del respectivo ministerio, como órgano asesor de carácter técnico, con las siguientes funciones básicas: 1) atender los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, armonizándolos con las políticas regionales y con las directrices que emanen del Ministro-Coordi-nador, del Consejo Nacional Sectorial y de OFIPLAN; 2) elaborar el plan de desarrollo sectorial; 3) establecer canales de comunicación con instituciones, entes públicos y privados y, en general, con todas las organizaciones que se relacionen con el sector; 4) efectuar estudios pertinentes a escala nacional y regional; y 5) analizar, evaluar y supervisar todo lo relacionado

con la cooperación técnica, las inversiones y el financiamiento externo. El mismo esquema también preve la existencia de un Comité Técnico Intersectorial, formado por los Secretarios Ejecutivos de todos los sectores bajo la coordinación de OFIPLAN, así como de un Comité Técnico Sectorial para cada sector, integrado por los directores de las unidades de planificación de las instituciones representadas en el Consejo Nacional Sectorial, y presidido por el Secretario Ejecutivo respectivo.

Evidentemente, el esquema teórico diseñado por OFIPLAN tenía que ser adaptado a las características propias de cada sector, previamente a su puesta en ejecución. Así, por ejemplo, en el caso del sector transporte, donde el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por disposición expresa de su ley constitutiva, controlaba virtualmente todas las modalidades de transporte, y contaba con una Dirección General de Planificación con funciones necesariamente de planificación sectorial, el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva debía tomar en consideración ambas características tan especiales que lo diferenciaban de los otros sectores de la Administración Pública. Por esta razón, para evitar duplicidades de funciones y aprovechar al máximo los recursos existentes y la experiencia ganada por la Dirección General de Planificación, se dispuso asignarle formalmente a ella las funciones correspondientes a la planificación del sector transporte.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial del Transporte se propone utilizar el producto de los estudios, análisis, planes y programas de la Dirección General de Planificación, sin alterar su organización administrativa ni sus funciones básicas. En esta forma, según el esquema acordado, la Dirección General de Planificación preparará el Plan Nacional de Transporte -desde luego siguiendo los objetivos y políticas generales del Gobierno- y lo entregará a la Secretaría Ejecutiva, para propósitos de revisión y compatibilización, así como para que luego lo someta al conocimiento del Consejo Na-

cional Sectorial de Transporte y a la aprobación final del Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Por lo demás, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Transporte tendría que realizar directamente aquellas funciones señaladas en el decreto de Constitución del Sector Transportes, pero que, por no pertenecer propiamente al ámbito de la planificación del transporte, no son llevadas a cabo por la Dirección General de Planificación. Entre estas funciones cabe mencionar las que se relacionan con reforma administrativa (enlace con las unidades de planeamiento administrativo del sector); investigaciones sobre ciencia y tecnología y cooperación técnica internacional, control de la ejecución de proyectos y evaluación del cumplimiento de los planes y programas del sector, etc.

Si bien es cierto que cualquier esquema de organización puede funcionar bien si está adecuadamente fundamentado, se cree que con el sistema propuesto se podrá lograr, al menos, una mejora en la coordinación de las acciones que realizan las entidades del sector transporte. sin embargo, para que este esquema pueda producir buenos resultados, se requiere que cada uno de los organismos del sector cuente con su propia unidad de planeamiento, dado que, aparte de la Dirección General de Planificación, por lo general han sido casi nulos los recursos que las entidades del sector transporte han dedicado a la planificación de sus actividades, lo cual, evidentemente, ha obstaculizado las labores de coordinación. Finalmente, cabe destacar como un factor positivo para la puesta en marcha de este nuevo esquema, la escogencia -por el Ministro de Obras Públicas y Transportes- como Secretario Ejecutivo del Ing. Fernando Prada M., quien fuera funcionario muy distinguido del antiguo Departamento de Planificación, durante el período 1958-1968, en el cual llegó a desempeñar la Subjefatura, pasando luego a la Subdirección General de Vialidad y posteriormente, en la década de 1970, a ocupar altas

posiciones en los Bancos Centroamericano de Integración Económica e Interamericano de Desarrollo. En relación con la puesta en marcha del citado esquema, es oportuno destacar también la constitución del Comité Técnico Sectorial de Transporte, integrado por representantes de las oficinas de planificación de las instituciones involucradas en el sector, el cual celebró su primera reunión oficial el 12 de noviembre de 1980, bajo la presidencia del Secretario Ejecutivo.

5.4 Papel Futuro de la Dirección General de Planificación

Partiendo del supuesto de que la Dirección General de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes seguirá siendo la entidad responsable de la planificación del sector transporte, el concepto que se supone se seguirá en el futuro se fundamenta en asignarle las siguientes funciones básicas: 1) la planificación del desarrollo del sector transporte a mediano y largo plazo, incluyendo la formulación y recomendación de los planes sectoriales de inversión correspondientes; 2) la coordinación del desarrollo de las diferentes modalidades de transporte; 3) la evaluación y recomendación de políticas de transporte que sirvan de guía para el desenvolvimiento racional del sector, de acuerdo con los objetivos y políticas generales del Gobierno; 4) la coordinación de todas aquellas actividades de las unidades de planificación de los organismos centralizados y descentralizados del Estado que tengan relación con la planificación y la programación del sector, para asegurar que todas esas actividades sean compatibles con las políticas y los planes de transporte aprobados; 5) la coordinación, en colaboración con la Secretaría Ejecutiva, de la planificación del sector transporte con la de los demás sectores de la economía nacional.

Bajo este concepto, será necesario que en el futuro cada entidad, dependencia o institución dedicada a tareas relacionadas con el sector transporte tenga su propia unidad de planifi-

cación, y que sean éstas últimas las que lleven la responsabilidad de la planificación detallada de sus propias funciones, especialmente las que se refieren a la programación de corto plazo, de acuerdo con las políticas de transporte y los lineamientos generales que se establezcan a nivel sectorial. Asimismo, se requerirá que las dependencias técnicas aporten, a través de su colaboración con la Dirección General de Planificación, los conocimientos detallados y especializados que demanden las labores de planificación sectorial. También la misma Dirección deberá colaborar con las unidades de planificación del sector, para asegurar la máxima consistencia en aspectos como los siguientes: 1) los pronósticos de la demanda de transporte; 2) los criterios para la evaluación de proyectos; 3) las políticas para lograr la coordinación deseada dentro del sector; 4) la distribución de los beneficios del desarrollo del sector; y 5) la recuperación de los costos de los usuarios.

En resumen, en su carácter de oficina sectorial coordinadora de la planificación de las diferentes modalidades de transporte, que cubriría los aspectos de infraestructura así como los de operación y regulación de los servicios, la Dirección General de Planificación tendría en el futuro las siguientes funciones principales: 1) formular el borrador del Plan Nacional de Transporte; 2) realizar, coordinar y supervisar estudios de prefactibilidad y factibilidad técnica, económica y financiera de proyectos de transporte; 3) analizar y pronosticar la demanda de transporte de carga y de pasajeros; 4) recopilar datos y hacer pronósticos sobre la utilización de los modos, las vías y los equipos de transporte; 5) analizar la eficacia de la explotación y la situación financiera de las instituciones o empresas que prestan servicios de transporte; 6) analizar los cargos a los usuarios, la relación entre tarifas y costos, y los efectos de la regulación económica de las actividades del sector; 7) evaluar los efectos económicos y sociales de políticas alternativas de

inversión y servicios de transporte; 8) estudiar y formular recomendaciones sobre aspectos financieros, institucionales y de organización del sector; 9) mantener actualizado el inventario de la infraestructura y de los equipos de transporte; 10) establecer normas y procedimientos uniformes para los estudios de factibilidad de inversiones en el sector; 11) formular y recomendar programas de inversión para el sector; 12) administrar el banco de datos de transporte.

Para que ayudara a la Dirección General de Planificación en el desempeño de tales funciones, al final de Proyecto de Asistencia Técnica para la Planificación del Transporte, se contempló un período de siete meses después de terminados los trabajos del borrador del plan nacional de transporte, en mayo de 1981. Este período se conceptuó de gran importancia para asegurar la retención y aprovechamiento de los beneficios de la asistencia técnica, así como para la elaboración del programa de trabajo futuro de la Dirección General de Planificación.

Específicamente, las tareas que se consideraron esenciales para consolidar el trabajo realizado por la Dirección General de Planificación fueron las siguientes: 1) revisión y ajuste del plan nacional de transporte; 2) revisión de la organización interna de la Dirección General de Planificación, su relación con la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Transporte, y formulación del programa de trabajo a largo plazo; 3) documentación y ordenamiento de los programas de computador para los modelos de transporte, y adiestramiento del personal en el manejo y uso de tales programas; 4) documentación y ordenamiento de los datos y los programas de computador para las encuestas de origen y destino; y 5) capacitación general por medio de la revisión del trabajo realizado en el desarrollo del plan de transporte y el estudio de proyectos específicos.

ANEXO

PERSONAL TECNICO QUE HA LABORADO EN
PLANIFICACION DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTESA. Personal de Jefatura y Dirección Superior

Los siguientes funcionarios han desempeñado cargos de jefatura en los Departamentos de Planeamiento (1954-1963) del Ministerio de Obras Públicas, y de Planificación (1963-1971) del Ministerio de Transportes, así como de dirección en la Dirección General de Planificación (a partir de 1971) del Ministerio de Obras Públicas y Transportes:

- Ing. Fernando A. Rojas Brenes, Jefe (enero 1954-mayo 1962).
- Ing. José A. Vargas Villate, Subjefe (julio 1959-mayo 1962), Jefe a.i. (julio 1961-marzo 1962), Jefe (mayo 1962-mayo 1971), Director General (desde mayo de 1971).
- Ing. Napoleón Morúa Carrillo, Subjefe (mayo 1962-junio 1966), Jefe a. i. (julio 1962-marzo 1963).
- Ing. Luis Fernando Prada Marín, Subjefe (junio 1966-abril 1968).
- Ing. Javier González Morera, Subjefe (abril 1968-enero 1970).
- Ing. Manuel E. Calvo Vega, Subjefe (enero 1970-mayo 1971), Subdirector (mayo 1971-julio 1975).
- Ing. Arnoldo Vindas Baldares, Subdirector a.i. (enero 1972-diciembre 1972).
- Lic. Mario Herrera Flores, Subdirector (desde julio de 1975).

B. Jefaturas de la Dirección General de Planificación

Los siguientes funcionarios han desempeñado cargos de jefatura en los Departamentos de la Dirección General de Plani-

ficación (a partir de 1971):

- Ing. Ramiro Gamboa Guzmán, Jefe del Departamento de Evaluación de Proyectos (desde mayo de 1971).
- Ing. Edgar Domián Kikut, Jefe del Departamento de Estudios Básicos (desde mayo de 1971).
- Ing. Arnoldo Vindas Baldares, Jefe del Departamento de Planificación Vial (mayo 1971-enero 1974).
- Lic. Mario Herrera Flores, Jefe del Departamento de Estudios Económicos (mayo 1971-febrero 1976).
- Lic. Ernesto Gutiérrez Sandí, Jefe del Departamento de Estudios Económicos (febrero 1976-agosto 1979).
- Lic. Carlos Ml. Cabezas Córdoba, Jefe del Departamento de Estudios Económicos (agosto 1979-diciembre 1979).
- Lic. Alberto F. Moreno Solano, Jefe del Departamento de Estudios Económicos (desde febrero de 1980).

C. Personal Técnico y Profesional que ha Laborado en Planificación

Los siguientes funcionarios han desempeñado -desde enero de 1954- cargos de profesionales y técnicos (ingenieros civiles, economistas, estadísticos, técnicos en planificación, topógrafos, asistentes de ingeniería, etc.):

- Acosta Rosales Thais
- Alfaro Quesada Hannia Beleida
- Barboza Sequeira Mario H.
- Benavides Gamboa Julieta
- Berenzón Nowalski Tobías
- Bernasconi López Constantino
- Bocker Núñez Juan Carlos

- Cabezas Córdoba Carlos Manuel
- Calvo Vega Manuel Emilio
- Camacho Villalobos Luis Gerardo
- Carballo Víquez Manuel Antonio
- Castro Soto Edgar José
- Corrales Cordero Edgar
- Cruz Vargas Armando
- Chinchilla Miranda Alexis
- Del Barco Silva Enrique
- Domián Kikut Edgar
- Dorantes Cano Juan Antonio
- Fernández Ortiz Mario
- Flores Vargas Eduardo
- Flores Vega Ronald
- Fonseca Corrales Milton
- Gamboa Asch Federico
- Gamboa Guzmán Ramiro
- Garbanzo Mena Arnoldo Miguel
- García Segura Mario
- Gólcher Avendaño Edgar
- González Morera Javier
- González Bermúdez Francisco
- Gutiérrez Sandí Ernesto
- Harley Quesada Juan José
- Hernández Orozco Jorge A.
- Herrera Flores Mario
- Jiménez Bustamante Jorge H.
- Jiménez Gamboa Jesús
- Leandro Marín Amado
- Lizano Chavarría Mario R.
- López Rosales María Lorena
- Marín Chinchilla Fernando
- Martínez Pacheco Luis Fernando

- Mc Clymont Roper Miguel
- Meoño Rodríguez Rafael E.
- Mora Barrantes Enrique
- Moreno Solano Alberto Francisco
- Morúa Carrillo Napoleón
- Moya Solano Edwin
- Pacheco Vargas Roberto
- Pérez Fajardo Juan
- Porras Angulo Enriqueta
- Porras Arrieta Javier
- Porras Zúñiga Juan Bosco
- Porras Zúñiga Rafael
- Prada Marín Luis Fernando
- Ramírez Sánchez Jorge Evelio
- Rizo Brenes Santiago
- Rojas Brenes Fernando A.
- Rojas Díaz Mireya
- Rossich Cruz Roberto
- Santana Barboza Guillermo
- Serrano Escalante Alfredo
- Sibaja Vargas Guido Antonio
- Soto Borbón Enrique
- Suárez Acosta Oscar
- Ulloa Hoffmann Franz
- Vargas Villate José Antonio
- Velázquez Bonilla Mario
- Videche Lagarde Alfonso
- Vindas Baldares Arnoldo
- Vizcaíno Guardia Ligia M.
- Wong Chen José Manuel
- Zavaleta Estrada Jorge

D. Ministros que Contribuyeron a Estimular las Actividades de Planificación

Los siguientes Ministros que han tenido bajo su cuidado las Carteras de Obras Públicas (antes de 1963), de Transportes (1963-1971) y de Obras Públicas y Transportes (desde 1971), ayudaron a fomentar las labores de planificación durante el desempeño de sus altas posiciones:

- Don Francisco J. Orlich B., Ministro de Obras Públicas (noviembre 1953-julio 1956).
- Ing. Carlos Espinach E., Ministro de Obras Públicas (agosto 1956-mayo 1958, mayo 1963-agosto 1963), Ministro de Transportes (agosto 1963-junio 1964).
- Ing. Espíritu Salas S., Ministro de Obras Públicas (mayo 1958-mayo 1962).
- Ing. Fernando A. Rojas B., Ministro de Obras Públicas (mayo 1962-mayo 1963).
- Ing. Ricardo Echandi Z., Ministro de Transportes (junio 1964-mayo 1966).
- Ing. José J. Rodríguez C., Ministro de Transportes (mayo 1966-marzo 1970).
- Ing. Mario Quirós S., Ministro de Transportes (mayo 1970-mayo 1971).
- Lic. Carlos Ml. Coto A., Ministro de Transportes (mayo 1971-julio 1971), Ministro de Obras Públicas y Transportes (julio 1971-setiembre 1971).
- Ing. Rodolfo Silva V., Ministro de Obras Públicas y Transportes (diciembre 1971-mayo 1974).
- Ing. Alvaro Jenkins M., Ministro de Obras Públicas y Transportes (mayo 1974-julio 1977).
- Lic. Enrique Azofeifa V., Ministro de Obras Públicas y Transportes (agosto 1977-mayo 1978).
- Ing. Rodolfo Méndez M., Ministro de Obras Públicas y Transportes (mayo 1978-setiembre 1980).
- Ing. Mario Fernández O., Ministro de Obras Públicas y Transportes (setiembre 1980-mayo 1982).