

Especial de movilidad e infraestructura vial

# ¿El Estado debe construir las obras viales o seguir con las concesiones?

Las alianzas público-privadas permiten que el Estado redirija los recursos económicos destinados para la construcción de carreteras, puentes, pasos a desnivel, entre otros, hacia otras necesidades también apremiantes. Sin embargo, ¿ha funcionado esta fórmula?

23 ABR 2023 Sociedad



La concesión de obra pública es un contrato administrativo, en el cual la administración gubernamental le otorga a una persona pública, privada o mixta toda la planificación, diseño, construcción y ejecución de una obra pública. Foto: Laura Rodríguez.

---

Las concesiones son una figura en la que se entrelazan los esfuerzos de los sectores público y privado para diseñar, crear y mantener en funcionamiento alguna estructura, ya sea un aeropuerto, un hospital, un puerto o una carretera que comunique diferentes destinos, así como para mejorar el tránsito de personas, productos y servicios.

En Costa Rica, prácticamente **todos los grandes proyectos de infraestructura vial de los últimos años se realizan mediante la concesión de obra pública**, ya sea para transformarlas, ampliarlas o construirlas desde cero. Sin embargo, podemos preguntarnos: **¿es la mejor opción para tener una obra y un servicio público de calidad?**

La entidad encargada de gestionar y regir estos procesos es el **Consejo Nacional de Concesiones (CNC)**, que está vinculado al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), y nace a partir de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos N.º 7762, del 14 de abril de 1998.

Según la información que aparece en su sitio web, el objetivo principal del CNC es “establecer la normativa jurídica que regule de manera flexible y moderna dichos procesos de inversión, constituyéndose en un valioso instrumento de desarrollo”. Además, se indica que tiene personería jurídica instrumental “para identificar, promocionar, formular, llevar adelante los procesos licitatorios y, de considerarse necesario, administrar los contratos de los proyectos de concesión de obra pública”.

Y es precisamente el **artículo 20 de la Ley N.º 7762 el que incluye al sector privado dentro de la figura de la concesión de obras públicas con servicios públicos**, “con el fin de permitir que los sujetos de derecho privado desarrollen proyectos de infraestructura de interés público”, afirma el CNC.



La entidad rectora en el tema de concesiones es el MOPT. Este ministerio, mediante el Consejo Nacional de Concesiones, busca que esos convenios desarrollen la infraestructura y los servicios públicos necesarios para el crecimiento de la economía del país y mejoren la experiencia de los usuarios. Foto: Karla Richmond.

---

## ¿Es la mejor opción para desarrollar infraestructura pública?

Germán Valverde González, quien se desempeñó como director del Consejo Nacional de Vialidad ([Conavi](#)) y jerarca del Ministerio de Obras Públicas y Transporte ([MOPT](#)) en la Administración de Luis Guillermo Solís, explicó que la **concesión es un tipo de asociación público-privada que se utiliza para que el Estado provea a la población de algún activo o servicio.**

“Nos referimos a un bien físico o una infraestructura como una carretera, aeropuerto, hospital, cárcel, escuela, puerto, en fin. En un extremo podríamos tener al Estado actuando por él mismo, encargándose propiamente del desarrollo, del diseño, de la construcción del activo y también proveyendo ese servicio. **Décadas atrás, el MOPT tenía ese rol, contaba con su propio equipo, aquellos famosos camiones o vagonetas de color rojo y, además, tenía cuerpos de ingenieros y otros profesionales preparados y con mucho conocimiento**”, comentó Valverde.

Ese modelo se dejó de usar, recordó Valverde, pues las administraciones optaron por la figura de la concesión para desarrollar la infraestructura y se ha venido utilizando para la gran mayoría de las obras públicas del país.

“El Gobierno no construye ese activo, sino que contrata a una empresa constructora para que lo haga. Normalmente, el diseño sí lo asume el Estado, elabora los planos y posteriormente licita la obra para que una empresa se encargue de operarla y darle mantenimiento por un periodo definido de tiempo”, amplió Valverde.

En la figura de la asociación público-privada se transfiere gran parte del proceso para la provisión del activo, pero también del servicio que se le brinda al usuario. En este caso, afirmó Valverde, **el Estado le transfiere a una entidad privada una muy buena parte de la responsabilidad y de los riesgos de gestionar un activo público.**

Valverde, quien es profesor de la Escuela de [Ingeniería Civil](#) de la UCR, añadió que para financiar la obra, la empresa privada busca los recursos y normalmente también aporta parte del capital de trabajo que se requiere para la construcción. “Luego, dependiendo de los detalles de la concesión y de la obra construida, también se encarga de su operación, mantenimiento rutinario y conservación, para que al final del contrato ese activo pase a manos del Estado”, describió Valverde.

El Lic. Rodrigo Rivera Fournier, exviceministro del MOPT en la Administración de Laura Chinchilla, agregó que las ventajas más apreciables de una concesión es que se puede hacer una distribución de riesgos, en la que el ente privado asuma eventuales costos. Además, se pueden plantear tareas que resulten en una mayor eficiencia, en cuanto a tiempo de construcción y mejor calidad de la obra.

**“La construcción de toda obra de infraestructura está sometida a riesgos. Puede haber eventos geológicos inesperados, errores de cálculo y uso de materiales defectuosos o inapropiados que no se advierten de manera inmediata. Esto aumenta el costo durante la etapa constructiva y suma nuevas inversiones, como lo vemos en el hundimiento del terreno en la Ruta 27. Si agregamos los riesgos financieros, como variaciones en el tipo de cambio del dólar o tipos de interés, se elevan los pagos de las deudas contraídas para ejecutar la construcción”,** enumeró Rivera.

Este experto mencionó también los **riesgos de explotación, que van desde el aumento de los costos de operación del servicio o el encarecimiento del mantenimiento, hasta posibles nuevas decisiones de política regulatoria o legislación que afecten el proyecto.**

Además, están las **posibles huelgas o bloqueos de vías que suspendan la captación de ingresos por periodos, riesgos de demandas, que la afluencia de usuarios no sea la esperada y afecte el rendimiento económico de la concesión, o que se construyan infraestructuras que compitan con la obra, como un servicio de tren o carreteras alternas.**



El CNC gestiona las denuncias o reclamos que puedan surgir en cuanto a la prestación de los servicios de los concesionarios a los usuarios. Foto: Laura Rodríguez.

“En una contratación de obra pura y simple, sin concesión, el particular no asume ninguno de esos riesgos, cuyas consecuencias son todas o en una gran mayoría asumidas por el Estado. Pero **en una concesión, la entidad privada concesionaria administra el bien por una cantidad de años y tiene que lidiar con todo esto**”, recalcó Rivera.

Por otra parte, hay distintas maneras de recuperar la inversión o pagarle a la entidad privada por el servicio que brinda. Una de las posibilidades es mediante peajes, en los cuales se les cobra directamente a los usuarios, o bien lo que se conoce como pagos por disponibilidad y es el Estado el que le paga a la empresa.

“La gran ventaja que tienen las asociaciones público-privadas es el hecho de que la cantidad de recursos públicos que se tienen que utilizar para echar a andar los proyectos se reducen considerablemente. Y es que, aun teniendo recursos para poder crear un proyecto, la figura de la concesión es muy interesante y atractiva, y debería estar dentro de las primeras alternativas para el desarrollo de una actividad pública”, acotó por su parte Germán Valverde.

Este experto justificó esa afirmación y dijo que los **recursos públicos siempre son y serán escasos, y esos dineros que se están invirtiendo en el desarrollo de algún proyecto en particular podrían ser necesarios para fortalecer otros servicios.**

“No necesariamente va a salir más caro desarrollar un proyecto de obra pública mediante una concesión, lo que sí sale más caro es no crearlo del todo o con características de menor calidad y con un servicio deteriorado”, advirtió Valverde.

Para Rodrigo Rivera, otra ventaja que suelen apuntarse las concesiones es que a través de ellas **se pueden aprovechar las habilidades gestoras y operativas, así como el acceso a**

**nuevas tecnologías**, que generalmente tiene la empresa privada.

“En el caso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, el modelo de gestión interesada permitió convertir un aeropuerto deficitario y deteriorado en uno de alta eficiencia, que cubre sus costos e inversiones y ofrece servicios de calidad. Para Costa Rica, que tiene niveles de endeudamiento externo bastante altos en relación con sus capacidades de pago, la concesión de obra pública, en la medida en que supone el aporte de capital privado a la construcción de infraestructura vial y de todo tipo, constituye una alternativa válida y deseable”, mencionó por su parte Rivera.

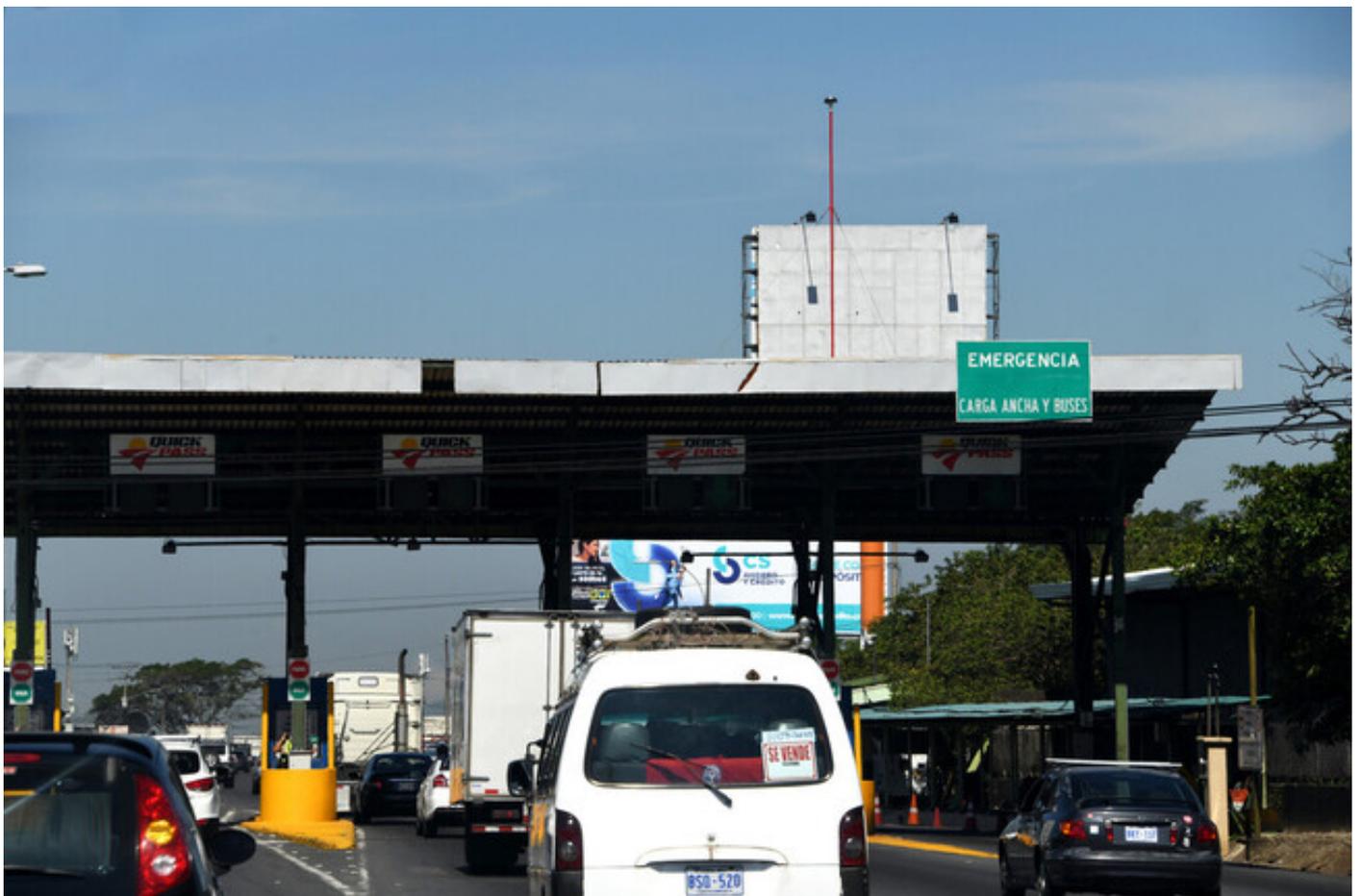
Sobre esta temática, el Dr. Orlando Hernández Cruz, director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la UCR ([Cicap-UCR](#)), recordó que **la construcción de infraestructura vial se paralizó después de los años 90.**

A partir de ahí, **surgieron algunas empresas familiares que pasaron a encargarse de esa labor** y que con el paso tiempo crecieron y se fortalecieron. Además, **al ser un mercado tan pequeño, se dividieron los contratos entre esas pocas compañías.**

Hernández agregó que en algún momento se planteó un proyecto, aunque no prosperó mucho, para que las asociaciones comunitarias pudieran brindarle esos servicios al sector público. Una de las ideas era que se crearan pequeñas empresas desde las asociaciones comunales, a las que se les podían ceder recursos y se encargaran del mantenimiento de las vías públicas en sus propias comunidades.

“Sería una buena alternativa, por el hecho de que partiríamos de la premisa de que la gente cuidaría y mantendría lo que es de ellos, de su entorno inmediato. Y esto tiene que ver con el tema de poder generar transparencia en la asignación de las concesiones. **Recientemente se propone un cambio en la ley de contratación pública que debería de dar más garantías, en cuanto a reducir el impacto de las situaciones que sean propensas a actos de corrupción, pero todavía falta mucho por trabajar**, porque hay una desconfianza en materia de infraestructura vial por todos los casos que se destaparon”, aseveró Hernández.

Este investigador insistió en que se podría dar una investigación en profundidad, que enmarque todos los esquemas de corrupción que se han venido dando desde los años noventa. “Fue el momento en donde se decidió que el MOPT se desvinculara de realizar obra pública y se creó el Conavi”, apuntó Hernández.



Los peajes en las carreteras son una de las formas que tienen los concesionarios de obras viales de recuperar la inversión y obtener ganancias. Otra manera es el pago por disponibilidad, en la que el Estado es el que costea el monto. Foto: Karla Richmond.

---

## Los esfuerzos para erradicar la corrupción

Ante los recientes casos de supuestos pagos de dádivas a funcionarios públicos, con el fin de obtener contratos de concesiones de obras públicas, queda en evidencia que **el país necesita robustecer los mecanismos de gestión pública para evitar este tipo de situaciones.**

Germán Valverde señaló que a pesar de que en general el Estado ha sido exitoso en el tema de las concesiones, **hay que fortalecer al CNC como primera medida para erigir un muro en contra de la corrupción.**

“Ha habido debilidades en términos de que es una institución que no necesariamente cuenta con el número de personal que necesita para funcionar plenamente y que esté capacitado en todas las áreas que se requieren. Las personas que están ahí son muy buenas, pero no son suficientes en cantidad. Hay que fortalecer este Consejo para que se le pueda sacar el verdadero potencial a las figuras de las concesiones y que inclusive se desarrollen más obras”, destacó Valverde.

Asimismo, Valverde dijo que **la corrupción muchas veces responde a un tema de ética personal y moral, y que estos casos podrían presentarse independientemente de la figura que se esté utilizando en la creación de infraestructura vial.**

“Dentro de las actividades posteriores a la adjudicación de las concesiones, el actuar de los funcionarios públicos se reduce y la responsabilidad pasa a ser del ente privado, pero al

implementar la figura que sea, podría haber casos de corrupción. Hay que ser vigilantes en este tema, sobre la ética, la moral y la transparencia con la que todos estos procesos se desarrollan, para evitar situaciones tan lamentables”, reseñó Valverde.

Al respecto, el Dr. Orlando Hernández opinó que **se deben aplicar controles más rigurosos a los empleados públicos que toman las decisiones, y que rindan cuentas si su patrimonio personal se ve enriquecido de manera anormal.**



El LanammeUCR fiscaliza cada año el estado de la infraestructura vial, esté o no esté en concesión, y divulga los resultados de sus informes para que las autoridades tengan los datos necesarios para verificar la calidad de las obras y de los servicios. Foto: Laura Rodríguez.

---

**“Estamos trabajando en una estrategia nacional de integridad y prevención de la corrupción, ya que el Cicap-UCR pertenece a la secretaría técnica que elabora esa propuesta. Se desarrolla en conjunto con distintas instancias del sector público, para propiciar una nueva política anticorrupción en la que incluso habrá que poner sobre la mesa el código de ética y las sanciones o mecanismos que podrían tener, para finalmente atacar la corrupción en la función pública”,** destacó Hernández.

Una variable fundamental dentro de esta temática es el trabajo que realiza el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la UCR ([LanammeUCR](#)), **cuyos especialistas desarrollan múltiples evaluaciones, pruebas y estudios de la infraestructura vial en general. Sus informes son enviados a las autoridades competentes,** como insumos importantes a la hora de tomar decisiones y fiscalizar las obras concesionadas.

**“Se trata de diagnósticos independientes, con un alto valor técnico y objetividad que generan una visión real sobre la condición en la que está el activo que se ha dado en concesión. La entidad privada tiene la responsabilidad de proveer un servicio al país y tener el activo en buenas condiciones, por lo que el aporte que hace la UCR a través de las**

**inspecciones periódicas y elaboración de los informes es crucial.** El Estado cuenta con información que le permite dar un mejor seguimiento al trabajo del concesionario”, valoró Valverde.

La labor del LanammeUCR busca que el Estado encuentre garantías del trabajo que realizan los concesionarios, con el objetivo final de no exponer a inseguridades a todos los usuarios.

Para cumplir con ese mandato constitucional, que aparece en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N.º 8114, este laboratorio de la UCR destina personal altamente capacitado y con conocimientos actualizados, diversos equipos tecnológicos, además de ensayos y análisis de laboratorio complejos para elaborar los informes.



Un ejemplo de concesión es la gestión del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que es operado por la firma Aeris, la cual a su vez pertenece a la empresa Grupo CCR. Foto: Cristian Araya.

Orlando Hernández Cruz

Duración:



Germán Valverde González

Duración:





# Algunos ejemplos de concesiones

Obra	Concesionario	Plazo	Valor
Corredor vial San José - Cartago	Constructora MECO Sociedad Anónima	25 años	\$ 487 460 051
Corredor vial Ruta Nacional 32, Sección San José - Intersección Ruta 4	Constructora Hernán Solís S.R.L. - TPF Getinsa Euroestudios S.L.	30 años	\$ 796 632 136
Corredor vial San José - Caldera Ruta Nacional 27	Autopistas del Sol S.A.	25 años y seis meses	\$301 377 209,78 (tras la firma del convenio complementario, las autoridades aprobaron obras extras con un costo de \$35 935 741)
Terminal de Contenedores de Moín, en Limón	APM Terminals S.A.	33 años	\$ 956 453 273
Aeropuerto Internacional Daniel Oduber en Liberia, Guanacaste	Coriport	25 años	\$35 000 000

Fuente: CNC

## El extenso descalabro de la infraestructura vial y la movilidad en Costa Rica

Desde la Oficina de Comunicación (OCI), de la Universidad de Costa Rica, presentamos este especial periodístico, que aborda el tema de la movilidad y la infraestructura vial. El objetivo es aportar a la discusión pública y nacional sobre las soluciones adecuadas al descalabro que representan las problemáticas en la materia. Es un esfuerzo que trata de evidenciar lo que cada costarricense debe saber para exigir las soluciones que ya se han pensado, señalado e, incluso, diseñado desde la academia.

En este especial resalta el trabajo aportado desde muy diversas unidades de investigación y académicas de la UCR, como el LanammeUCR, Probus-UCR, Cicap-UCR, Pitra-UCR, las escuelas de Ingeniería, Administración Pública, Arquitectura, Economía, Economía Agrícola, Salud Pública, entre otras, las cuales desde hace décadas están tratando de incidir para que el país le dé a la ciudadanía lo que merece: **una mejor calidad de vida**. A continuación, los reportajes:

1. [Ineficiencia y visión de corto plazo erosionan la red vial nacional](#)
2. [Costa Rica está varada en un sistema de transporte público obsoleto](#)
3. [Días llenos de tráfico vial le restan vida a las y los costarricenses](#)
4. [El mal estado de la red vial cantonal golpea la economía rural y el desarrollo de las comunidades](#)
5. [El 60 % de la red vial cantonal, la más extensa del país, se encuentra en estado de regular a muy malo](#)
6. [Incofer: relato de un descarrilamiento político](#)
7. [Tren de pasajeros: ¿quién paga el tiquete?](#)
8. [A Costa Rica se le va el tren](#)
9. [“Proyecto mUEve”: 15 cantones fomentan la movilidad alrededor del tren](#)
10. [¿El Estado debe construir las obras viales o seguir con las concesiones?](#)
11. [Espacio público: un lugar de encuentro para la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía](#)

## Volver a la introducción: [El extenso descalabro de la infraestructura vial en Costa Rica](#)



[Otto Salas Murillo](#)

Periodista, Oficina de Divulgación e Información

Área de cobertura: ingenierías

[otto.salasmurillo@ucr.ac.cr](mailto:otto.salasmurillo@ucr.ac.cr)

**Etiquetas:** [especial](#), [movilidad](#), [infraestructura](#), [vial](#), [carreteras](#), [ingeniería](#), [concesiones](#), [desarrollo](#).