

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO

“Regulaciones en el control de la calidad
del Transporte Público Modalidad
Autobús”

“Investigación dirigida para optar
por el grado de Licenciado en Derecho”

REALIZADA POR:
ORLANDO CERVANTES BENAVIDES

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

SETIEMBRE 1999

Agradecimiento:

1. Al Todopoderoso por permitirme alcanzar una nueva meta académica.
2. Director de la tesis Dr. Jorge Enrique Romero Pérez y a los lectores, Licenciados Virgilio Calvo Murillo y Cristina Víquez.
3. A la señora Anabelle Araya Luna, por su incansable trabajo mecanográfico, hecho con excelencia y gran disposición.
4. A la señorita Alejandra Vargas Vargas por su colaboración en el diseño y adaptación de cuadros y gráficos.
5. A todas aquellas personas, funcionarios del M.O.P.T. de la ARESEP, Defensoría de los Habitantes y a los representantes de las cámaras de transporte remunerado de personas, por la atención e información que me proporcionaron para poder concluir con éxito mi investigación.

Dedicatoria:

A mi familia, por supuesto

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I.- Generalidades e importancia del transporte público, Modalidad autobús	10
Sección I. Importancia y generalidades	10
Sección II. Terminología y abreviaturas	13
Sección III. Semblanza histórica del transporte público en Costa Rica.....	15
Sección IV. La Situación de los Transportes en el Gran Area Metropolitana, Antecedentes y Características	20
Capítulo II.- El régimen jurídico del transporte público	24
Sección I. La influencia del Liberalismo Económico	24
Sección II. La Noción de Servicio Público	27
Sección III. El fenómeno de la concesión como forma de gestión pública indirecta	36
Sección IV. Las actuales leyes reguladoras de la materia	46
4.1 Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No. 3503 del 10 de mayo de 1965, y sus reformas	46
4.2 Ley de Administración Vial No. 6324, publicado en el Alcance No. 4 a la Gaceta No. 97 del 25 de mayo de 1979	52
4.3 Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres No. 7331, publicado en el Alcance No. 13 a la Gaceta No. 76, del 22 de abril de 1993.....	54
4.4 Ley de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593, Publicado en La Gaceta No. 169 del 5 de setiembre de 1996.....	56
Sección V. Reglamentos y Decretos del Poder Ejecutivo	60
5.1 Reglamento sobre Infracciones y Sanciones Menos en el Transporte Público, Decreto ejecutivo no. 15261-MOPT publicado en La Gaceta No. 62 del 28 de marzo de 1984.....	60

5.2 Reglamento para el ejercicio de actuaciones y procedimientos de la Comisión Técnica de Transportes del M.O.P.T.....	64
5.3 Reglamento a la Ley de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 25903 MINAE-MOPT, publicado en el Alcance No. 14 a La Gaceta No. 62 del 1° de abril de 1997.....	66
5.4 Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses No. 27636-M.O.P.T. del 19 de febrero de 1999.....	71
5.5 Reglamento de condiciones laborales y de salud ocupacional de los choferes de autobuses (Decreto Ejecutivo No.27298-MTSS, publicado en La Gaceta No. 183 del 21 de setiembre de 1998)	82
Capítulo III.- Inconformidad de los usuarios frente al concepto de calidad en el Transporte Público.....	84
Sección I.- Información y criterios periodísticos.....	84
Sección II.- La otra cara de la medalla: opinión de los Presidentes de la Cámara de Transportistas.....	114
Sección III.- La relación tarifa-calidad en el servicio.....	138
Capítulo IV.- La gestión de los órganos burocráticos reguladores	144
Sección I.- Dinámica organizacional	144
Sección II.- El papel de la Comisión Técnica de Transportes y de la Dirección de Transporte Público del M.O.P.T.	146
Sección III.- Las intervenciones de Autoridad Reguladora de Servicios Públicos	151
Sección IV.- La Defensoría de los Habitantes y la Contraloría de Servicios	159
4.1 La Defensoría de los Habitantes	159
4.2 La Contraloría de Servicios del M.O.P.T.	163
Capítulo V. Alcances de una tendencia orientada a la calidad en el Transporte Público	166
Sección I.- Concepto y alcances de la calidad	166
Sección II.- Requisitos de un modelo de calidad aplicado al transporte por autobús	176
Sección III.- Esfuerzos de la Administración por mejorar la calidad del Servicio en el Transporte Público	181
3.1 Avances del mejoramiento de la calidad por parte de las Instituciones involucradas en su logro.....	181

3.2	Convenio Interinstitucional “Programa Aire Limpio y Transporte”	185
3.3	Entrevista hecha al Asesor del Programa	185
3.4	Entrevista practicada a la Directora de Ingeniería de Transito.....	188
3.5	Reorganización del Transporte Público colectivo en el Area Metropolitana de San José	192
3.6	Comentarios de la Cámara Nacional de Transportes, a la reorganización del Transporte Público colectivo del Area Metropolitana de San José.....	195
3.7	Alcances del modelo de calidad en el servicio del transporte colectivo.....	201
	Sección IV. Ambito sancionatorio actual.....	206
	Sección V. Marco para la creación de un reglamento orientado al establecimiento y control de la calidad en el transporte remunerado de personas.....	210
5.1	La postestad reglamentaria por el Poder Ejecutivo	210
5.2	Su estructura y contenido del reglamento	213
	Conclusiones	221
	Bibliografía	224
	Anexos	

Ficha bibliográfica

CERVANTES BENAVIDES, Orlando. "Regulaciones en el Control de la Calidad del Transporte Público Modalidad Autobús". Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1999.

Director: Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

Lista de palabras claves:

1. Servicio Público
2. Concesión
3. Transporte Remunerado de Personas
4. Regulación
5. Calidad
6. Servicio al Costo
7. Prestatario de Servicios Público
8. Evaluación de Impacto Ambiental
9. Ruta
10. Línea
11. Tarifa

Resumen de Trabajo

La trascendencia de la prestación de un servicio público que afecta diariamente a casi dos millones de personas, que se trasladan a sitios de origen y destino y viceversa por muy diferentes razones, aunque primordialmente para cumplir con su trabajo cuya repercusión en la economía nacional huelga justificar, es de por sí de radical importancia.

Las deficiencias que padecen usuarios y aún no usuarios del transporte colectivo de personas, impone una solución que no debe diferirse, por sus consecuencias en un entorno urbano como el Gran Area Metropolitana, confluencia de industrias, comercios, servicios públicos generales, sede del gobierno de la república y concentración del 60% de la población costarricense.

Adjetivar al concepto de calidad a ese servicio remunerado de personas es altamente complejo, porque entraña acciones muy decisivas de parte del Estado costarricense, de los empresarios del transporte por autobús por parte de los usuarios, es una amalgama de intereses en la cual cada actor tiene un papel activo que desempeñar. Comúnmente se generan quejas de los usuarios que se dirigen a los empresarios del transporte, testimonio de lo cual se tienen claras evidencias en los órganos públicos encargados de atender y resolver estas quejas.

La investigación analiza, con sus necesarios antecedentes históricos, su marco teórico fundado en el concepto jurídico-administrativo del servicio público y de la institución concesional, así como también con una base diagnóstica, la opinión de los actores (gobierno, empresarios y usuarios), y la normativa prevaleciente, el contexto de la problemática general del transporte colectivo por autobús, para proponer orientaciones hacia parámetros de calidad, extendiendo este concepto a una condición de valor y derecho, que debe configurar una aspiración que conduzca a un cambio actitudinal del triángulo de protagonistas del

transporte público, en particular por intermedio de la acción gubernamental de la infraestructura vial, su reordenamiento y la creación de normas tendentes al logro de la calidad en el servicio.

INTRODUCCIÓN

*"Desembarazarnos de lo mediocre
y en lo pleno, bueno y bello, vivir
resueltamente"*

Goethe

He encontrado motivaciones personales en el tema por su indiscutible trascendencia en el servicio público por el inspirador contenido del término calidad como fuente de bienestar humano, como imperativo ético, como derecho y como promotor del desarrollo personal, económico y social, que deben plasmarse en políticas y compromisos de los sectores público y privado; además por mi condición de funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por mi pasada participación como miembro de la Comisión Técnica de Transportes y por la accesibilidad a las principales fuentes de información, tanto como por el aporte de una modesta investigación para vislumbrar soluciones a la problemática del transporte público por autobús, particularmente con parámetros de buena calidad.

El tratamiento de un tema monográfico como la función reguladora del Estado en materia de transporte remunerado de personas, orientada a la búsqueda de la calidad, circunscrita por razón de los límites de la investigación a la modalidad del autobús y en un ámbito espacial de la Gran Area Metropolitana, encierra conjuntamente con el estudio de lo que pasa en ese campo hoy día, el propósito central del análisis de mi tesis inscrita en la rama del Derecho Administrativo. Incursionar en ese campo es juzgar actos del Estado, es cuestionar el cumplimiento de sus obligaciones tutelares hacia un servicio público estratégico y que incide diariamente en más de un millón y medio de usuarios, quienes contribuyen mayoritariamente con su fuerza laboral al desarrollo económico del país. Garantizar el libre tránsito para obtener todos aquellos bienes y servicios que ofrece una sociedad económica a un sector demandante de ellos, es indubitablemente una responsabilidad estatal de inquietante actualidad, porque la acción gubernamental debe estar presente al lado de las grandes mayorías, particularmente cuando se trata de proporcionarles redistribución de ingresos y otros beneficios sociales.

Para arribar a conclusiones debidamente sustentadas en una investigación seria, ha resultado imprescindible transitar por los antecedentes de la problemática del transporte público, primero para poner de relieve su trascendente importancia, luego para dar a conocer un atisbo de su historia en Costa Rica y para particularizarlo dentro del Gran Area Metropolitana.

El examen del actual régimen jurídico, partiendo de la influencia del liberalismo económico y su simbiosis con el servicio público, otorgan características propias a un transporte remunerado de personas, que como modo de gestión pública indirecta encuentra una figura aceptada por la doctrina administrativa que es la forma concesional, en la cual queda clara la participación del Estado como ente rector y normativo de ese crucial servicio público, frente al interés del particular que asume el riesgo empresarial, dentro de un marco contractual que lo condiciona y obliga ante los usuarios.

Hoy día se habla y se práctica mucho como estrategia competitiva, el servicio al cliente y ese servicio se identifica como de alta calidad. Llevar ese concepto, muy propio de las empresas privadas, al plano de las exigencias concesionales y contractuales de aplicación a los empresarios del transporte colectivo, será un logro muy positivo para los usuarios de la modalidad autobús; sin embargo, el triángulo de actores en el servicio público del transporte remunerado de personas, se cierra tanto con la actuación de los empresarios, como del Estado y los usuarios, cada uno de los componentes de esta tríada tiene sus propias responsabilidades, las que se describen y comentan a lo largo de la investigación.

Los objetivos generales que me propongo alcanzar comprenden:

- a) Lograr un diagnóstico general del tema objeto de estudio, que ilustre acerca del estado actual de la calidad en el servicio remunerado de personas, que sea además, punto de partida para basar en éste, conjuntamente con los análisis de rigor, conclusiones y recomendaciones.

- b) Estudiar y comentar el actual régimen jurídico en torno al transporte público, para reconocer la existencia u omisión de parámetros de calidad en el servicio.
- c) Examinar el concepto prevaleciente de la calidad del servicio en la modalidad autobús, potenciar sus alcances como aspiración de valor y derecho y proponer soluciones normativas viables para su logro.

Son objetivos específicos de este trabajo de investigación son los siguientes:

- a) Mostrar la atención que brindan los organismos públicos contralores del transporte público, a la calidad en la prestación de ese servicio.
- b) Contrastar las opiniones de representantes de los derechos de los usuarios, con los expresados por funcionarios públicos y empresarios del transporte remunerado de personas, en torno a los factores que apuntan a brindar un servicio que tienda a la excelencia.
- c) Determinar cuál es el ordenamiento normativo que regula la prestación del servicio de transporte de pasajeros, en la modalidad autobús y referir cómo funciona el régimen disciplinario, por incumplimiento de las regulaciones y de los términos de contratación concesional.
- d) Dar a conocer los avances operados en los últimos 5 años por parte del Estado, para poner en marcha parámetros de calidad vinculados a la problemática del transporte público.

El planteamiento de una hipótesis en la investigación, ha sido producto del conocimiento empírico que se percibe de los usuarios, de las noticias periodísticas, radiales y televisivas y de la experiencia como funcionario del M.O.P.T., en tal sentido la propuse como: “ Las deficiencias en el transporte público, modalidad autobús, recaen directamente en el usuario de este servicio, quien no sólo soporta los incumplimientos de los empresarios de buses en términos de calidad en el transporte, sino en un sistemático aumento de tarifas que no resulta equitativo en una relación calidad-costos, frente a una normativa insuficiente que desprotege al usuario.”

La metodología empleada comprende el estudio bibliográfico de las obras de Derecho Público y aún no jurídicas que sirven de marco teórico y doctrinal al tema, la transcripción de partes y extractos de esas obras cuando resultaren procedentes destacarlas para reforzar conceptos, afirmaciones y juicios del autor de esta tesis, el papel de las instituciones jurídicas que se encuentran presentes en las regulaciones de un servicio público de transporte colectivo de personas, su condición concesional y contractual y las obligaciones y derechos que se derivan de ellos, y cuyas figuras han de modificarse para dar cabida, de forma bilateral a las exigencias y obligaciones de empresarios y de funcionarios de los órganos públicos afectos a proporcionar un servicio de calidad.

Es motivo de gran satisfacción el desarrollo de un tema tan connotado como este, y la ocasión de aportar sugerencias a la luz de las posibles soluciones hacia una problemática, que se percibe en el quehacer cotidiano de los habitantes, en los medios de comunicación colectiva, en el ciudadano que padece penurias y estrecheces, en el empresario que enfrenta entornos que no le es posible cambiar, en el accionar de órganos públicos con recursos insuficientes y procesos ya obsoletos, lo cual nos da un panorama diagnóstico de la tragedia del transporte público, en la fase que he seleccionado de la modalidad autobús. Todo esto se recopila con especial énfasis en las noticias periodísticas, a las cuales he dado una notoria atención, como signo de confianza en el reporte veraz, objetivo y profesional de los periodistas de nuestros principales diarios, pese al reconocimiento de que la transmisión de información por la prensa escrita, no está exenta de calificativos unilaterales de ver las cosas, pero el contenido de sus titulares, columnas y editoriales nos ofrecen un escenario situacional, en mi concepto muy acertado de la realidad actual del transporte público, que también toma en cuenta la opinión de los usuarios.

Las leyes, decretos y reglamentos reguladores del transporte público, son abordados desde la perspectiva de las exigencias y responsabilidades del Estado y los empresarios en todo aquel conjunto de factores que deben conformarse en el ideal de calidad, así surgen las variables de accesibilidad, tiempo de viaje,

confiabilidad, frecuencia, ocupación, características de los vehículos, facilidades de utilización y movilidad que están comprendidas en el concepto de calidad, según el experto Brasileño Clovis Pinto Feraz, cuya ponencia fue presentada en el 2° Encuentro Nacional de la ANPET, realizado en Sao Paolo en 1988.

La introducción de nuevas normas parecieran comenzar a llenar lagunas legales, no completamente satisfactorias porque los cambios y exigencias tienden a aspirar a más, pero de manera inmediata, a juicio de una comisión que trabaja sobre el específico tema de la calidad, podría alcanzar niveles de complacencia con un reglamento sobre esta materia.

La Defensoría de los Habitantes de la República y especialmente la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), juegan un papel preponderante en su acción contralora de la prestación de un servicio público, la Ley de creación de este último órgano recoge en su artículo 4°, su obligación de velar por requisitos de calidad, cantidad, oportunidad y confiabilidad para prestar de manera óptima los servicios públicos sujetos a su autoridad.

La investigación incluye entrevistas a funcionarios de la Defensoría de los Habitantes de la República, de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de la Contraloría de Servicios del M.O.P.T. y de otros jefes de ese ministerio vinculados al transporte público. Así mismo se tomó el criterio de representantes de las cámaras de transportistas, quienes dieron su punto de vista acerca del cumplimiento o incumplimiento de los aspectos referidos a las relaciones con los usuarios del servicio de transporte, y con los órganos públicos reguladores de esa materia.

Dentro del reflejo temporal del ayer, del hoy y del mañana, apostamos al optimismo del mañana: una posición del Gobierno por sectorizar el servicio, por lograr economías de escala empresarial que baje costos, por potenciar de paso una asociación de pequeñas empresas en consorcios operativos, sociedades anónimas o cooperativas, por modernizar las rutas, por descongestionar las vías del área metropolitana, por evaluar las empresas de transporte público remunerado de personas en cuanto a prestación del servicio, que se desagrega en opinión del usuario, perfil del usuario y cantidad de pasajeros movilizados,

mejoramiento de la flota, organización como empresa única, con la asignación de diversas ponderaciones, entre las que se otorga a la prestación del servicio un determinante 65%, parece vislumbrar un cambio futuro sobre la manera de dar un óptimo servicio, al cual -estoy seguro- se adherirán los empresarios, con las compensaciones equitativas, traducidas en una tarifa versus servicio que satisfaga a ambos prestatarios y beneficiarios del servicio.

Hablamos también de una equitativa relación tarifa-calidad del servicio, que permita mejorarlo en términos de equilibrio entre oferentes y demandantes de la parte más sensible del contrato precio-cosa, que opera entre empresarios y usuarios. Además, sustituir la flota y brindar más comodidades a los usuarios

Bajo el epígrafe de una nueva tendencia orientada a la calidad del transporte público, no omitimos reconocer el esfuerzo desplegado por los protagonistas del Convenio Interinstitucional del Programa Aire Limpio y Transportes, que prepara ya como parte del Proyecto B (Sistema Integrado de Transporte), un modelo de calidad del servicio para transporte colectivo, producto de un trabajo conjunto de representantes del M.O.P.T. (Dirección de Transporte Público, Unidad Asesora de Planeamiento del Transporte, Dirección de Ingeniería de Tránsito, Contraloría de Servicios del M.O.P.T. y el Consejo de Seguridad Vial), Defensoría de los Habitantes de la República, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, las cámaras de Transportistas de San José y Nacional y la Oficina del Proyecto M.O.P.T.- G.T.Z. En estos momentos se recolecta información por medio de una "Encuesta sobre la Calidad del Servicio en el Transporte Público Remunerado de Personas, modalidad autobús" con el fin de presentar propuestas de mejoramiento en el transporte público.

Tales esfuerzos no desconocen el preponderante papel de la Administración, no ya como simple espectadora en su accionar contralor y sancionador, sino en su necesario aporte en el mejoramiento de las carreteras de corredor de las líneas de autobuses, de garante de vías seguras y sin baches, de dar señalamiento vial horizontal y vertical, carriles exclusivos, medidas de descongestionamiento vial y de control estricto de los contaminantes de los automotores, así como escampaderos en las paradas y estímulo a la construcción

y mejoramiento de terminales, generador de normas tendentes a reafirmar esa calidad en el servicio, a garantizar el balance financiero entre empresarios y público usuario, por medio de una tarifa técnicamente definida. Estos son los retos de la Administración que no podrán cumplirse en el corto plazo, lo cual es motivo para tener como razonable una transición entre Gobierno de la República y empresarios, para que ambos, en un plan de acción conjunto cumplan su parte, cumplimiento que va a tener como un único ganador a cientos de miles de costarricenses que se desplazan en autobuses.

Finalmente se alude al modelo de control de calidad elaborado por una comisión Interinstitucional, del cual puede derivarse un ordenamiento reglamentario que conceptualice y reafirme todos aquellos requisitos y condiciones que deben prestar los concesionarios u operadores de servicio de transporte público, así como también el régimen sancionatorio por incumplimiento de los deberes que les competen.

Todo lo anterior, en mi opinión debe ir aparejado a una diligente acción gubernamental por mantener una reorganización del transporte colectivo, modernizar las vías para facilitar las rutas intersectoriales exclusivamente para autobuses, simplificar la atomización de líneas de autobuses y la fragmentación empresarial, dar prioridad al transporte público en vías radiales y durante los periodos pico, fomentar el mejoramiento de la flota de autobuses, ofrecerle al usuario derechos de transbordo sin costo adicional. Adoptar las medidas coercitivas, pues de lo contrario serán sólo intenciones escritas en un papel, así, debe darse drasticidad sin interferencias políticas ni tráfico de influencias, para que se pidan cuentas a los infractores e ir creando una cultura proclive a la búsqueda de la óptima calidad en el servicio del transporte remunerado de personas. La culminación del estudio, da las bases para la preparación de un "Reglamento de Control de la Calidad en el Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús", que aporta experiencias, recomendaciones técnicas y

normativas modernas, orientadas a obtener parámetros del control de la calidad en la materia de nuestro interés.

El trabajo de investigación se ha estructurado en cinco capítulos, que comprenden: el primero las generalidades del tema, en el cual se desglosan cuatro secciones: para destacar la importancia del transporte público, las terminologías y abreviaturas que le son propias, una retrospectiva histórica ese tipo de transporte en nuestro país y la situación diagnóstica del ámbito espacial del estudio, que se centra en la llamada gran área metropolitana, conocida como G.A.M.

El capítulo segundo, recoge lo relativo al régimen jurídico del transporte público, que se desagrega en cuatro secciones, la primera parte de la influencia del liberalismo económico que ha condicionado la política y el derecho, originado en la Europa occidental y que luego va a predominar en nuestra legislación; la segunda sección aclara con relativa amplitud la noción de servicio público, la tercera penetra en el marco del derecho administrativo, al considerar el instituto concesional como régimen propio de las regulaciones que aplica el Estado con su poder de imperio; la última sección examina el papel de diversos organismos públicos, en su función de ejecución de leyes y reglamentos aplicables a la materia.

El tercer capítulo representa una situación de diagnóstico, que contiene tres secciones, la primera vinculada a las publicaciones periodísticas, seleccionadas para mostrar la formación de opinión pública de cara a los defectos del transporte público, y a las vicisitudes que padecen los usuarios de este servicio; la segunda ofrece la opinión –con base en un cuestionario abierto- de los argumentos de descargo de los empresarios agrupados en las cámaras nacional de transporte y de San José, la tercera sección relaciona tarifa-calidad en el servicio, que sin duda es un factor relevante en las exigencias de un mejor servicio, tanto como en un adecuado balance que posibilite la actuación del empresario, en términos que permita una remuneración equitativa a su trabajo y reposición de capital.

El cuarto capítulo somete a examen la actuación de los organismos públicos reguladores, así, la sección primera analiza la estructura, funciones y problemas que enfrentan; la sección segunda, el específico papel del órgano más comprometido, que es la Comisión Técnica de Transportes, cuyas acciones enfrenta fuertes cuestionamientos; la sección tercera refiere una de las fases nuevas y más importantes de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, sobre todo en la aprobación final de las tarifas de los autobuses, con el requisito de la audiencia a los usuarios y empresarios; finalmente la sección cuarta analiza el papel tanto de la Defensoría de los Habitantes como de la Contraloría de Servicios del M.O.P.T., en cuanto al tema de nuestro interés en el cual se evalúa su reacción ante las quejas de usuarios.

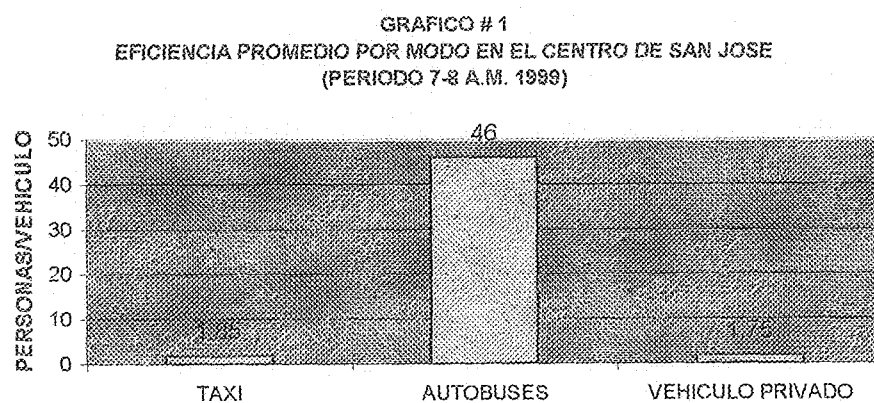
El último capítulo da a conocer las tendencias actuales, aplicadas por los entes públicos para incrementar la calidad en el servicio, que comprende cinco secciones: la primera una interesante aclaración del concepto de la calidad, basada en el criterio de especialistas, la segunda incorpora lo que deben ser los requisitos de un modelo de calidad aplicado al transporte público, fundado en conferencias internacionales y de expertos en la materia; la tercera ilustra los últimos avances en cuanto a programas de preservación del ambiente, contaminado por efecto de la flota vehicular, en particular el "Programa Aire Limpio y Transportes"; la cuarta relata lo que es el ámbito sancionatorio, cuya utilidad refleja el cumplimiento o incumplimiento para los fines de gratificar o castigar a cumplidores e infractores, y para evitar la impunidad en perjuicio del público; la última sección propone como corolario, las bases para establecer modificaciones normativas de un tema monográfico como lo es la calidad en el transporte remunerado de personas.

CAPITULO I.-
GENERALIDADES E IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE PUBLICO,
MODALIDAD AUTOBUS

Sección I.- Importancia y generalidades

Si bien nos referimos a los diversos matices del transporte público, hemos considerado imprescindible anotar algunos necesarios antecedentes ligados a esta actividad, para tener un razonable punto de partida en lo que atañe al régimen jurídico y económico del transporte remunerado de personas, desde luego con mayor énfasis en el primero de ellos, por constituir el eje de este trabajo de investigación.

El transporte colectivo es básico para el funcionamiento de una sociedad, sin el cual no se podría brindar un desplazamiento de personas, que por su volumen, requiere de un medio eficiente, al que se exige cada vez más rapidez, seguridad y comodidad. Del 100% de pasajeros que se mueven para y desde el Gran Area Metropolitana, cuyas características daré a conocer más adelante, el 70% lo hace por medio de autobús, el restante porcentaje utiliza vehículos privados, taxis y otros medios disponibles. Estamos hablando, para potenciar la importancia del asunto que tratamos, de una movilización aproximada a los dos millones de pasajeros diarios que se dirigen a sus trabajos, centros de educación, de diversión, de salud, etc



.FUENTE: L.C.R. Logística S.A.

El transporte colectivo, podría afirmarse, democratiza las facilidades de movilización para todos los habitantes, pues los vehículos privados están reservados a un porcentaje escaso de la población; los taxis y aún las llamadas busetas, constituyen medios de transporte selectivos, para quienes poseen posibilidades económicas mayores, salvo los casos de impostergable necesidad por situaciones urgentes y por horarios no servidos por los autobuses.

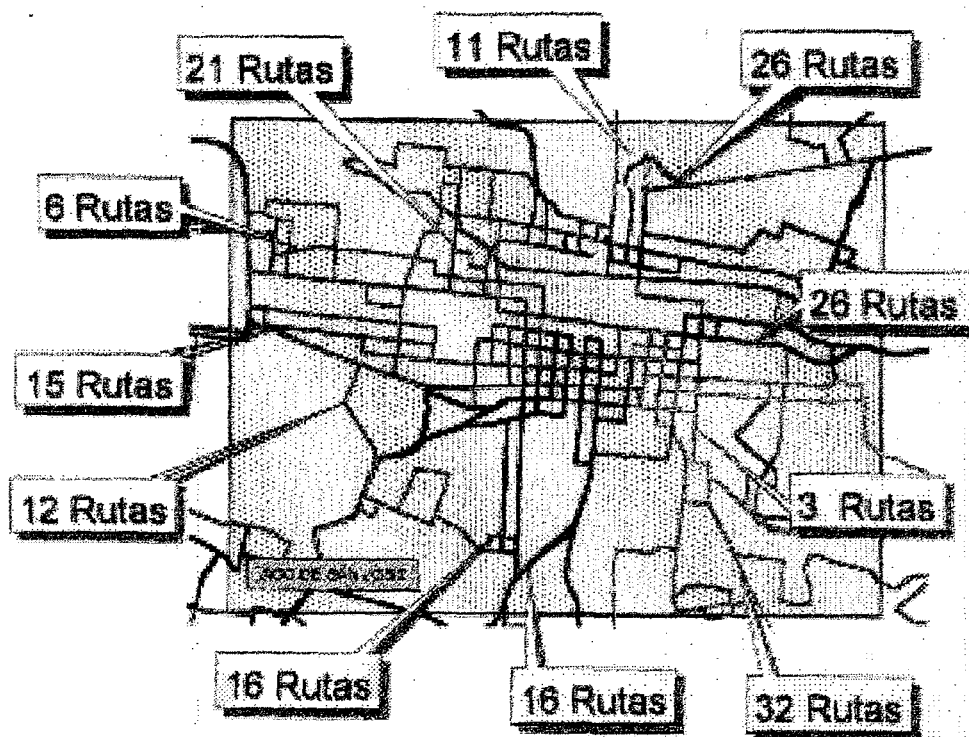
Si consideramos que el espacio de las calles viene a ser un recurso escaso y por tanto muy limitado por su diseño y construcción, el transporte colectivo utiliza más eficientemente ese recurso, en el tanto lo hace para un mayor volumen de personas por unidad automotriz, más aún cuando se trata de una ocupación plena de ésta, particularmente en las llamadas horas pico, ello justifica porque hay que brindar a los autobuses prioridad operacional por parte del Estado, además, éstos son, en palabras de los consultores del Plan Maestro del Transporte Urbano en el Gran Área Metropolitana, reductores netos de congestión, lo cual se explica porque movilizan una proporción mucho mayor de pasajeros, en contraste con los vehículos privados, que generan congestión si los volúmenes de tránsito son mayores que la capacidad de las vías.

Como el transporte colectivo es incapaz de igualar la accesibilidad de los carros particulares y los taxis, la meta de una política gubernamental consiste necesariamente en que se brinde un excelente servicio de transporte colectivo. Aquí la palabra determinante es calidad, término sobre el cual hablaremos con necesario detalle, para particularizar la obligación de buscarla y garantizarla por medio de textos legales, y en la medida que ésta se dé, compeler a los responsables de aplicarla, por cuya omisión cabe una acusación de incumplimiento de deberes. No obstante, los usuarios del transporte público deberán pagar tarifas acordes con las exigencias de esa calidad, tal como la frecuencia, comodidad, seguridad, acceso, tiempo de viaje y otros factores, que se analizarán más adelante. Además, se debe pensar en los peligros de la degradación del sistema de transporte, no solo en cuanto a infraestructura vial, sino también en los costos de reposición de flota, preocupación esta última que se

viene tratando de atender por medio de una estrategia de sectorialización de esta modalidad de transporte, la cual se abarcará más adelante.

El sistema de transporte tiene incidencia con en el uso del suelo, porque el acceso físico lo provee dicho sistema, éste viene a ser uno de los atributos de las urbanizaciones y por el cual se valoriza un terreno dedicado a vivienda, industria o comercio. Además, la interacción transporte –uso del suelo, provoca un mayor consumo de energía y una mayor contaminación atmosférica, pues éstas se vinculan con bajas densidades y homogeneidad en el uso del suelo, así, para evitar que el consumo de combustible crezca rápidamente, es necesario conservar y estimular mayor heterogeneidad en algunos sectores, como Hatillo y la densificación de áreas altamente accesibles al cantón central de San José. En otras palabras -concuerdan los expertos- debe haber armonía entre los asentamientos humanos y el sustrato físico y biológico que lo rodea.

FIGURA # 1
LÍNEAS DE BUSES QUE INGRESAN DIARIAMENTE AL AREA METROPOLITANA



Sección II.- Terminología y abreviaturas

En adelante se utilizarán una diversidad de significados y abreviaturas, que desde este momento hay que aclarar, con miras a que el lector asuma lo que se entiende de ciertas palabras empleadas con sentido técnico a lo largo de este trabajo de investigación, ya sea porque la misma ley o los decretos y reglamentos ejecutivos las definen, o porque las palabras adquieren un sentido propio dentro del tema que trataremos. Así las cosas, se iniciará desde el título de la obra las conceptualizaciones, para comenzar primero con regulación, control, calidad, transporte remunerado y así sucesivamente, hasta cubrir los principales significados, sin que ello sea exhaustivo, ni mucho menos. Cuando el concepto es muy relevante para el tema, se omite en esta sección, pero se clarifica en la sección donde se trate con profundidad, tal el caso de servicio público.

Tenemos entonces las siguientes consideraciones semánticas:

1. Regulación: Régimen –ordenación- disposición conjunto de reglas vigentes o aplicables. Estimación o tasación de ciertos servicios y prestaciones, de modo especial la de los honorarios de abogados y peritos por los jueces.¹
2. Regular: (del lat. Regularis) adj. Ajustado y conforme a regla ||.2 Ajustado, medido, arreglado en las acciones y modo de vivir. Quiere decir establecer regla, norma o pauta. Ajustar. Determinar honorarios un juez o tribunal –computar- Poner en orden. (V. Regulación, regularidad, regularizador, ríngulo).²
3. Calidad: Conjunto de características de una entidad que le confieren su aptitud para satisfacer necesidades expresas o implícitas.³

¹ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1970, pág. No. 1124.

² CABANELLAS (Guillermo), Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo 7, pág. No. 1109, Editorial Heliasta S.R.L. 198, 21º Edición

³ Ministerio de Ciencias y Tecnología: Apuntes éticos para la calidad, San José, Costa Rica, pág No. 21 junio de 1995.

4. Servicio al costo. Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31.⁴
5. Prestatario de Servicio Público. Sujeto público o privado que presta servicios públicos por concesión, permiso o ley.⁵
6. Evaluación de Impacto Ambiental. Estudio científico-técnico realizado por profesionales en la materia, que permite identificar y predecir los efectos que producirá un proyecto específico sobre el ambiente, cuantificándolo o ponderándolo para plantear una recomendación.⁶
7. Ruta: Trayecto que recorran, entre dos puntos llamados terminales, los vehículos de transporte remunerado de personas.
8. Línea: Servicio de transporte que se presta en determinada ruta.
9. Tarifa: Retribución económica fijado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como contraprestación por el servicio de transporte.

Abreviaturas usadas

M.O.P.T.: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

⁴ Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593, publicada en La Gaceta No. 169 de 5 de setiembre de 1996, Artículo 3º Definiciones.

⁵ Ley No. 7593, op. Cit.

⁶ Ley No. 7593, Op. Cit

ARESEP o Autoridad Reguladora: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

C.S.V. Consejo de Seguridad Vial

C.T.T.: Comisión Técnica de Transportes

G.A.M.: Gran Area Metropolitana

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía

Sección II.- Semblanza histórica del Transporte Público en Costa Rica⁷

El transporte colectivo en nuestro país aparece de manera muy paulatina, sin ningún acicate como en el viejo mundo, impulsado por el resurgimiento económico propio de la revolución industrial y el incremento del capitalismo, la constitución de las grandes urbes y una demanda creciente de transporte masivo. En nuestra latitud, el incipiente desarrollo de nuestra economía y la escasa población no fue propicia para tal adelanto. Las incursiones de los empresarios del transporte surge espontánea y desordenada, sin supervisión estatal, con arbitrarias fijaciones de tarifas como de itinerarios, de condiciones desfavorables para los usuarios, con tendencias hacia la explotación de rutas rentables y de una competencia completamente desleal entre empresas de este tipo.

Por ahí del año de 1857, podría afirmarse que hay un servicio de transporte de pasajeros por medio de diligencias en las rutas San José-Cartago, San José-Heredia y San José-Puntarenas. En el Gobierno del Dr. José María Castro Madriz (1866-1868) se da impulso a las empresas de transporte público, favorecido por las exportaciones de café.

Para 1864 figura un reglamento de servicio de transporte de la Compañía de Diligencias de San José, que efectuaba el servicio entre Cartago, Heredia y Alajuela.

En 1881 se emiten regulaciones para la inscripción de vehículos, la fijación de tarifas, impuestos al transporte, seguridad de tránsito en coches para el traslado de pasajeros y de carga y de la expedición de licencias para conducir. Con el mejoramiento de las carreteras por medio de la técnica de macadamización⁸, se mejora la oferta del transporte público y surgen las primeras intenciones para establecer un tranvía, por aquel entonces, muy de moda en las principales ciudades del mundo, en nuestra ciudad capital se inicia su operación en 1899 con límites de velocidad de 10 kilómetros por hora.

Para 1900 se importa el primer vehículo automotor en Costa Rica y en el año 1909, se promulga la primera ley en esta materia llamada "Ley sobre Transportes" y se asigna su aplicación a la Secretaria de Fomento.

En 1916 la ciudad de San José presentaba estadísticas de 70 coches y 150 automóviles, por aquel entonces la mayor flota de Centroamérica. Para 1920 muchos empresarios de coches ya habían cambiado éstos por automóviles.

Es la empresa Costa Rica Motor Company de Revilla y Lutz Hnos, la que para 1929 inicia el servicio de transporte por autobús entre San José, Heredia y Alajuela, que posteriormente se extiende a Cartago y a otros lugares circunvecinos a la Capital.

El Ministerio de Fomento evoluciona por el año 1948 a Ministerio de Obras Públicas y el año siguiente se clausura los servicios de tranvías eléctricos por resultar muy lentos e incómodos.

⁷ Extractado de "Reseña histórica de los transportes en Costa Rica", Dirección General de Planificación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2º Edición 1984.

⁸ Especie de pavimentación con piedra que una vez tendida sobre la carretera se compacta con un rodillo.

La primera Cámara Nacional de Transportes, como organización gremial, se establece en 1949 con los objetivos de agrupar y defender los intereses de los empresarios transportistas, y apoyar toda iniciativa que pretendiera el mejoramiento económico y social del empresario transportista costarricense con el público en general.

Merced a la promulgación de la Ley No. 1277 del 24 de abril de 1951, llamada "Ley de Transporte Remunerado de Personas", se establecen requisitos para la operación de un servicio de transporte de pasajeros, con sujeción a trámite de Licitación Pública, cumplimiento de horarios, determinación de tarifas, número de autobuses y otras condiciones de protección a usuarios y empresarios. El artículo 1° de esa ley reconoce que el transporte remunerado de personas en forma colectiva, es un servicio público.

Este mismo ordenamiento crea el Consejo Superior de Tránsito, máxima autoridad de la materia del transporte público por autobús, que tiene entre sus atribuciones, la preparación de las especificaciones de los carteles de licitación, así como de recepción y adjudicación de las plicas, con fundamento en la igualdad de condiciones, mejor criterio técnico de análisis de la oferta.

La integración del Consejo según el artículo 24 de la citada ley consistía en:

- El Oficial Mayor de Seguridad Pública, quien lo presidía.
- Un delegado del Instituto Nacional de Seguros
- Un representante de los concesionarios de línea
- Un representante de la Municipalidad de San José
- Un miembro nombrado un el Poder Ejecutivo

El Director General de Tránsito servía de ejecutor de los acuerdos del Consejo. Los derechos de línea podrían ser traspasados o alquilados con la autorización del Consejo.

Para el 10 de mayo de 1965 se emite la "Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No. 3503, cuyo primer artículo estipula:

"El transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos, excepto los automóviles de servicio de taxi regulado en otra ley, que se lleva a cabo por calles, carreteras y caminos dentro del territorio nacional, es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La prestación es delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las normas aquí establecidas."

Se ratifica la facultad reguladora del Estado y el sentido de servicio público del transporte público, como la estructura para la injerencia gubernamental, a la cual, valga adelantarlo, se descubre ayuna de exigencias taxativas de calidad, al menos como modernamente se le debe concebir. Para mayor precisión se conceptualizan términos como ruta, línea y concesión.

Se encarga al Ministerio de Transportes, por medio de la Dirección General de Transporte Automotor, la ejecución de la regulación, supervisión y control de la actividad del transporte remunerado de personas, por medio de la fijación de horarios, itinerarios, tarifas, condiciones cuantitativas y cualitativas de la flota vehicular, terminales, sanciones a los empresarios de buses por incumplimientos, autorización de modificaciones a lo aprobado originalmente en una concesión o en un permiso.

El Consejo Superior de Tránsito evoluciona para convertirse en la Comisión Técnica de Transportes, nomenclatura que subsiste hasta ahora, pero con una integración colegiada diferente a saber:

- ◆ Director General de Transporte Automotor, quien la presidirá
- ◆ El Director de la Policía de Tránsito
- ◆ El Director de Ingeniería de Tránsito
- ◆ Un abogado del Estado con experiencia en derecho administrativo
- ◆ Un economista del Estado con experiencia en planificación de transporte; y
- ◆ Un profesional del Estado con experiencia en equipo de transportes

Contrariamente a la ley anterior, el traspaso de concesiones y permisos fue prohibido y se mantiene la inembargabilidad de la concesión, lo que ratifica la titularidad del Estado, no obstante los vicios políticos que ponen en entredicho la transferencia de concesiones y permisos, los cuales pueden cambiar de concesionario bajo ciertas condiciones y requisitos reglados.

Prevalece hoy día, las quejas de los usuarios del transporte público que han sido proverbiales y añejas, pues se reiteran abusos con dispositivos contadores a la entrada de los autobuses, el irrespeto a los horarios, la violación del compromiso de los itinerarios, el incumplimiento de flotas regulares y de reserva, la manipulación en las tarifas, sobre todo en Semana Santa y a fin y principio de año, con motivo de los festejos populares, los actos de inseguridad por una revisión técnica de los autobuses deficiente o amañada. El clientelismo político también ha penetrado el sistema de otorgamiento de concesiones y permisos, para beneficiar militantes del partido político en el poder y satisfacer las influencias de grupos de presión económica, representados por algunos empresarios de buses que contribuyen para el financiamiento de campañas políticas, así como en la movilización de los votantes en el periodo de las elecciones de los gobernantes y, luego pasan su “factura” estimulando el compromiso político.

Sección IV.- La Situación de los Transportes en el Gran Area Metropolitana, Antecedentes y características.

Es el límite respecto del cual se va a enmarcar la investigación. Comprende un área territorial que corresponde el Gran Area Metropolitana, demarcación territorial que se extiende de sur a norte de Paraíso de Cartago, a San Ramón de Alajuela y de este a oeste se extiende de Santo Domingo de Heredia hasta Puriscal y en la que convergen alrededor de 2.000 autobuses diarios. Abreviadamente se conoce como G.A.M.

El Plan Maestro del Transporte Urbano en el Gran Area Metropolitana,⁹ tiene sus antecedentes en el proyecto conocido como Estudio del Transporte Urbano del Gran Area Metropolitana (ETUGAM), el cual se elaboró entre febrero de 1989 a enero de 1991 comprendió un modelo de predicción de demanda de transporte urbano, cuyo nombre fue Sistema Integrado de Análisis del Transporte del Gran Area Metropolitana (S.I.A.T.G.A.M.) De abril a diciembre de 1991 se elaboró un plan estratégico de desarrollo del transporte urbano de la región.

La importancia de citado plan, para los fines de la investigación actual, radica en la inclusión de elementos de transporte público de personas entre otros, cuyos lineamientos pueden fundamentar la toma de decisiones futuras de la materia en estudio. Si bien es cierto, ya han transcurrido unos ocho años desde que se produjeron los análisis del Plan Maestro del Transporte Urbano, su proyección cubre el periodo 1992-2012 con lo que cobra vigencia para el trabajo que se propone en este estudio.

Dentro de los problemas de la G.A.M. en el tema de nuestro interés, se identifica que la red de transporte público es casi totalmente radial, de doble estrella, con su centro principal (San José), y a las otras tres capitales provinciales actuando como centros secundarios. A lo anterior se añade que la inexistencia de

⁹ Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Plan Maestro del Transporte Urbano en el Gran Area Metropolitana, 992-2012, enero 1992.

terminales de transporte colectivo favorece la congestión, y la contaminación del aire y auditiva en numerosas calles de los centros de las ciudades. Se dice que una gran parte de las vías de la región están en mal estado, como producto de muchas causas, entre ellas: diseños inadecuados para la evacuación de aguas fluviales en muchas secciones de calles y carreteras, ausencia de un mantenimiento preventivo y de políticas de renovación, diseños inadecuados de pavimentos y una vida útil muy reducida.

El documento de marras estima como paradojas del sistema de transporte las siguientes:

Indivisibilidad de las inversiones.

Dificultad de separar costos conjuntos.

Dificultad para cobrar precios marginales.

Importancia de la tasa interna de retorno, si es alta descalifica cualquier inversión de generación de beneficios en el largo plazo, porque la maximización de los beneficios es más importante que la minimización de costos.

Diferencias importantes entre costos de corto y de largo plazo

Los costos tienen características muy diferentes entre sí.

Las distintas zonas tienen diferente densidad neta y bruta tanto en la heterogeneidad en el uso del suelo, como en la accesibilidad física por medio del transporte público. Tiene también porciones muy diferentes de su territorio destinado a usos urbanos y agrícolas. El G.A.M. está altamente jerarquizada, es el centro del país, que cumple funciones urbanas para toda la población costarricense.

Las ciudades secundarias (Alajuela, Cartago y Heredia) han sido capitales regionales de sus zonas circunvecinas y ahora poseen funciones específicas que sirven a toda la ciudadanía, como el

aeropuerto internacional, universidades, tránsito intenso de flujo telefónico.

Para el Área Metropolitana de San José se tiene en materia de transporte:

Inadecuada conectividad este-oeste en el lado norte del área.

- Serios conflictos de tránsito. Existen tramos altamente congestionados por falta de bahías (elemento generalmente de concreto que se coloca para dividir carriles en sentido contrario) para autobuses en carreteras de dos carriles.

Las rotondas son una solución temporal y se encuentran ya saturadas en horas pico. Las nuevas vías, especialmente la carretera de circunvalación, ha aumentado considerablemente la accesibilidad periférica de la región y seguirán favoreciendo la descentralización de las actividades urbanas fuera del centro de la ciudad de San José.

Carencia de suficientes vías y servicios de transporte público que no pasen por el centro de San José.

Carencia de suficiente conectividad este-oeste al norte y sur de la zona.

Para el resto del G.A.M. la situación es:

Falta de conectividad norte-sur en la zona oeste de Cartago.

Falta de redundancia en la conexión Cartago y el resto de la región, lo que implica cierto desarrollo separado de las partes occidental y oriental de la metrópolis.

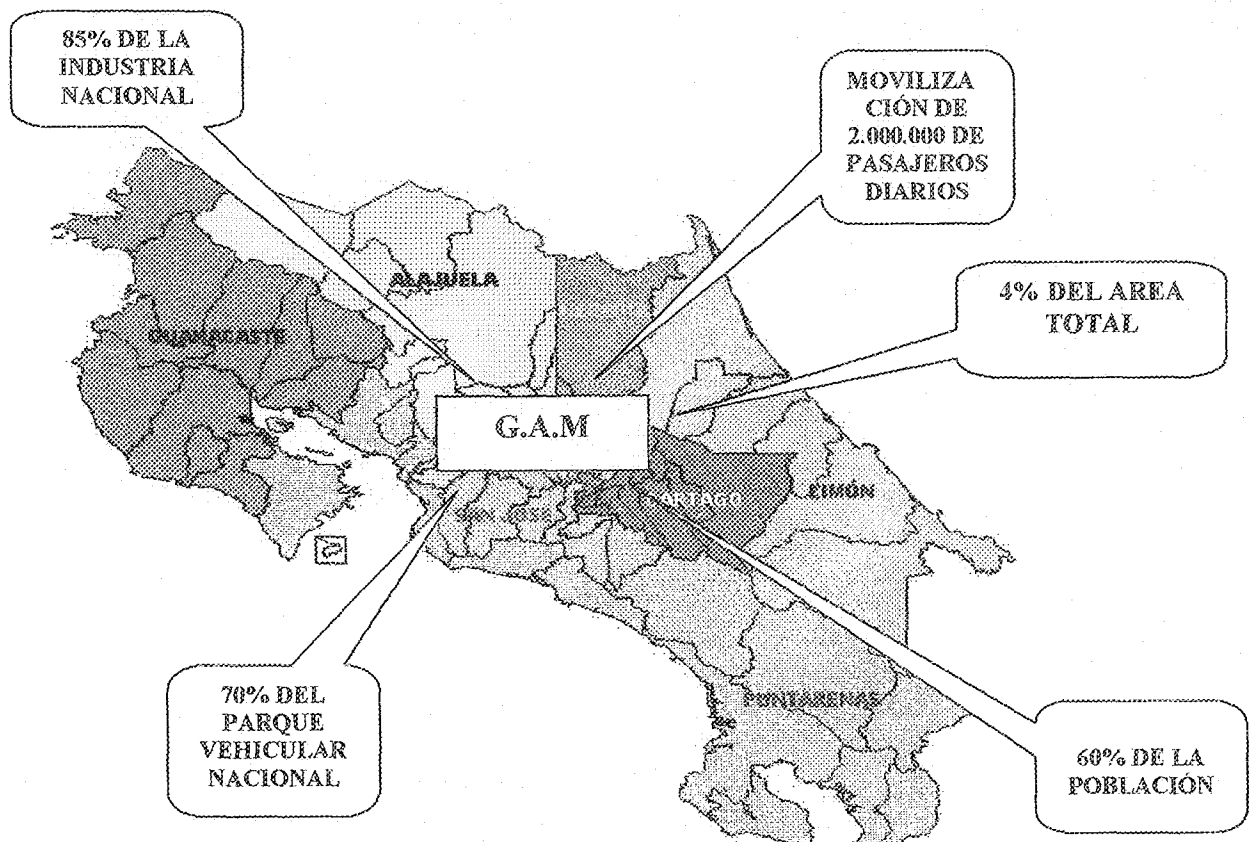
Carencia de un sistema de transporte integrado.

Los motivos por los cuales me circunscribo a esta delimitación, obedecen a razones de mayor afectación de usuarios de los servicios del transporte remunerado de personas, lo cual lo hace más relevante por la movilización de por lo menos millón y medio de personas diarias, que se mueven dentro, desde y para el G.A.M.

Otro motivo es que la máxima concentración de autobuses los encontramos en esta área, en la cual se producen la mayor cantidad de quejas, en cuyas rutas encontramos la más grande flota vehicular, así mismo la concentración de autobuses genera las mayores omisiones en exigencias de buena cantidad, es en el G.A.M. donde se da la más alta contaminación sónica, por escape de gases de los automotores, tanto como el índice más elevado de accidentalidad de los autobuses. Todos estos factores, como veremos más adelante, forman una trama en la que interactúan diversos hilos de carácter urbano, vial, ambiental, político, social y económico.

FIGURA # 2

PARTICULARIDADES DEL G.A.M.



CAPITULO II

EL REGIMEN JURIDICO DEL TRANSPORTE PUBLICO

Sección I.- La influencia del Liberalismo Económico

Es menester hacer una retrospectiva en la historia y remontarnos a la aparición del liberalismo, doctrina que impera a finales del siglo XVIII y en el siglo XIX, que encuentra muchos partidarios de la libre empresa, opuestos tanto al socialismo como al dirigismo estatal; así, se crea una teoría conforme a la cual el Estado no tiene que intervenir en las relaciones económicas que se dan entre los individuos de una sociedad. Esta ideología va a configurar un ordenamiento jurídico inspirado en esa corriente.

Un representante destacable de esta doctrina es Adam Smith (1723-1790)¹⁰, quien considera el trabajo como fuente de riqueza, el valor basado en la oferta y la demanda y el comercio libre, en condiciones de competencia. Con razón se dijo a propósito de su doctrina, que una mano invisible se encargaría de la asignación y distribución de recursos, sin más intervención que las fuerzas del mercado representadas por la oferta y la demanda, que al alcanzar un equilibrio determinaban el precio de un bien económico. Con ello se creía que el libre actuar de cada individuo en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades, beneficiaba a toda la colectividad, por lo que se excluye la intervención del Estado en el comercio y los negocios.

¹⁰ En su obra "La riqueza de las naciones (1776), Adam Smith expresa: "El particular emplea su capital de forma que el produzca el mayor valor posible, Al hacerlo así, generalmente ni trata de favorecer el interés público ni sabe en cuanto lo favorece; lo único, que busca es su propia seguridad, su propio beneficio. Y en ello hay una mano invisible que le lleva a servir un fin que no estaba en sus intenciones. Al buscar su propio interés, el particular muchas veces favorece el de la sociedad mucho más eficazmente que si lo hiciese a propósito."

Los excesos de la ilimitada libertad de actuación en el campo económico, los abusos producidos con una bárbara explotación de los trabajadores y otros desmanes, condujeron a una regulación proteccionista de la clase trabajadora y del pueblo consumidor, que en los párrafos sucesivos se ilustra muy bien.

El economista norteamericano Paul A. Samuelson: Afirma "Quizá la América del siglo XIX se acercó más que ninguna otra sociedad al estado de Laissez Faire¹¹, que Carlyle definió como la anarquía con policías, con el resultado de cien años de rápido progreso material y de un ambiente de libertad individual, aunque también con crisis económicas periódicas, un derroche agotador de insustituibles recursos productivos, extremos de pobreza y riqueza, corrupción de la Administración por los grupos de intereses dominantes y, con frecuencia, sustitución de la competencia autorreguladora por el monopolio". Añade el mismo autor: "Ya no puede creer ningún hombre moderno que el mejor Gobierno es el que menos gobierna. Gradualmente, y en contra de una continua oposición, se empezaron a aplicar los métodos de Alexander Hamilton para lograr los objetivos de Thomas Jefferson: se interpretaron ampliamente los poderes constitucionales del Gobierno Central y local y se emplearon en proteger el interés público y en vigilar el sistema económico. Los servicios públicos y los ferrocarriles quedaron regulados por el Estado... Se votaron la ley Sherman antitrust y otras disposiciones a partir de 1890, en contra de combinaciones monopolísticas... se aprobaron leyes contra la adulteración de los alimentos y las medicinas... Los préstamos usurarios se regularon en muchos estados... La legislación humanitaria en pro de mejores condiciones de trabajo para los niños y las mujeres... la legislación estatal y federal se amplió hasta comprender leyes sobre salarios mínimos, seguros obligatorios contra los accidentes laborales y el paro y, en favor de la vejez, leyes de jornada máxima de trabajo", añade: "...para los niños, las mujeres y los hombres..."

¹¹ SAMUELSON, (Paul), Curso de Economía Moderna, Editorial Aguilar, Madrid, 1965. Pág. No. 190.

Es muy valioso en este compendio de razones, encontrar indudables motivos para la intervención del Estado, ante grupos inescrupulosos y deshumanizados, alentados vorazmente para obtener, pasando sobre consideraciones de orden moral, pingües ganancias y enriquecerse con la explotación de los asalariados. Ello va creando una conciencia social no solo reguladora, sino de intervencionismo en diversos grados, según la ideología política y económica prevaleciente en cada país. Entre las funciones que asume el Gobierno figuran la de los servicios públicos, como el servicio de telefonía, la energía eléctrica, el transporte público entre otras, por considerarse estratégicas.

El nivel de intervención responde a razones históricas, en parte arbitrarias. Por ejemplo, la jurisprudencia norteamericana sostiene que en el caso de los servicios de interés público no hay posibilidades de una competencia efectiva entre muchos productores independiente, lo que justifica la prestación de ellos por el Estado o su regulación. Así, lo que se considera de interés público se mantiene sujeto a la supervisión estatal.

Es imperativo, dejar bien claro el concepto del servicio público, porque ello viene a dar sentido al por qué no está en manos de particulares ciertos servicios, que afectan a toda una colectividad. En esa evolución nos dice Gabino Fraga: "De esta manera el Estado Gendarme se va transformando en un Estado providencia o Estado Social de Derecho".¹²

Algunos autores sostienen que en esa etapa de cambio se pasa de un poder de policía, o sea de participación básica del Estado al atender las relaciones internacionales, la recaudación de impuestos, la seguridad interna y externa, conocido como el: "Conjunto de medidas arbitrarias por el Derecho, para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública".¹³

¹² FRAGA (Gabino), Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, XVII edición, 1977, página No.14.

¹³ GARRIDO FALLA (Fernando), Manual de Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, Tomo I, página35

La actividad de fomento proviene de la imposibilidad financiera del Estado para satisfacer todas las necesidades que se le asignan, por lo cual encarga a particulares la ejecución de actividades con una retribución económica. En palabras de Garrido Falla: "Fomento es aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo sin emplear la coacción, las actividades de los particulares y de otros entes públicos que directamente las satisfacen".¹⁴

Sección II. La Noción de Servicio Público

Queremos dejar fuera de toda duda que la materia del transporte remunerado de personas, así como su regulación, constituyen un servicio público, por cuya naturaleza pesa un tratamiento diferenciado en nuestra legislación, para lo cual nos remitimos a la doctrina jurídica imperante, a la que me referiré a continuación: si bien es cierto, que es difícil de precisarlo por complejo y polisémico; Jorge Olivera nos dice: "La noción de servicio público nació para esclarecer la separación de competencia entre autoridades judiciales ordinarias y las administrativas"¹⁵, y agrega: "El Estado no es como se ha pretendido hasta ahora una potencia que manda, una soberanía es una cooperación de servicios públicos organizada por los gobernantes."

Conviene adicionar que existen dos criterios para entender mejor el sentido de servicio público, el orgánico que lo conceptúa por el ente o persona que lo presta, de manera que será público si es el Estado el que lo satisface.

El otro criterio es el funcional, que no depende ya de la persona o ente que lo presta, sino al destinatario, en el sentido de si se trata de una necesidad de carácter general, no importa ya si es un particular quien lo cumple por medio de

¹⁴ GARRIDO FALLA, op. cit. Página 56

¹⁵ OLIVERA TORO (Jorge), Manual de Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, 4ª edición, 1976. P.p.43 y 63.

una concesión, por ejemplo. La mayor parte de la doctrina se inclina por la modalidad funcional.

Otra clasificación establece que los servicios públicos, pueden ser propios o impropios, los primeros se dan si es la Administración la que los proporciona, o impropios si son los particulares quienes los brindan, según normas reguladas por la Administración.

Otros autores como Duguit señalan como servicio público: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes... porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento social y porque es de tal naturaleza, que no puede ser completamente asegurado, sino mediante la intervención de la fuerza gobernante".¹⁶

André Hauriou manifiesta que el servicio público es: "...un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción del orden público y por una organización pública."

Si bien parte de la doctrina hacía coincidir la esencia del Derecho Administrativo con el servicio público por todas sus implicaciones, Marienhoff acota:

"El servicio público tiene una fundamental importancia en el Derecho Administrativo, pero no mayor a las otras instituciones propias del Derecho Administrativo".¹⁷

Fraga define el servicio público como: "Una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural,

¹⁶ DUGUIT (León), El Derecho Administrativo Francés, Madrid, España, Instituto de Estudios Administrativos, 1º edición, 1977.

¹⁷ MARIENHOFF (Miguel), Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina. Editorial Abeledo Perrot, 2º Edición, Tomo II, 1965, página No. 58.

mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del Poder Público, deben ser regulares, continuas y uniformes ".¹⁸

Por su parte García Trevijano ha dicho que el interés público es un concepto: "Standard, móvil, un concepto válvula, contingente, y que varía en relación con el momento, el lugar y las circunstancias de toda índole".

En la obra de José Antonio Manzanedo Mateos, "Servicio Público: aproximación a su línea evolutiva", se consigna: "La noción de servicio público viene a ser una tentativa de reducción sistemática y exhaustiva de las tareas encomendadas a las personas públicas. Ella nace de una voluntad de coordinación y de construcción de las actividades públicas sujetas a régimen jurídico específico. Su justificación se focaliza en el intento de explicación unitaria de estas actividades y en una concepción liberal de las relaciones entre el Estado y los individuos. Si esta idea se genera en el Consejo de Estado francés, ello se debe parcialmente, a la toma de conciencia del mismo, de la necesidad de aplicar un régimen jurídico uniforme en cuestiones contenciosas."¹⁹

De aquí se evidencia entonces, la influencia gubernamental pública por medio del derecho público que influye en el sistema capitalista de propiedad privada, pero poniendo a salvo -como con el principio de subsidiariedad²⁰, el principio del contratista; y del concesionario interpuesto, que legitima el lucro privado como compensación a la actividad del particular, en la llamada gestión privada del servicio público.

Es Gastón Jese (citado por Romero Pérez, Jorge) quien vincula la noción de servicio público a las principales instituciones administrativas, que es -agrega- la "piedra angular del derecho administrativo", con arreglo a:

- "La Administración Pública es en principio prestación de servicios públicos.

¹⁸ FRAGA (Gabino), op. cit . Página No. 16

¹⁹ Citado por ROMERO PEREZ, Jorge Enrique. Apuntes sobre servicio público. Edit. Universidad de Costa Rica, julio 1978, pág. No. 8

²⁰ Principio que mantiene el espíritu liberal ante el intervencionismo estatal y permite éste, ante la probada abstención de la iniciativa privada.

- El derecho administrativo y la competencia de la jurisdicción contenciosa vienen vinculados al servicio público en régimen de derecho público."

Se otorga, conforme a la tesis de Maurice Hauriou, a los titulares del poder político, el control y dirección del servicio público y por tanto, es responsabilidad de los administradores públicos, su buena marcha.

Por otra parte, un presupuesto del servicio público es la carencia de la iniciativa privada, reforzado con la idea de que el Estado es un ineficiente empresario, lo cual provoca la incursión del empresario privado con el estímulo del lucro.

El campo de acción del servicio público es la satisfacción de necesidades de interés general, en lo cual entran consideraciones de carácter político y económico, que se han orientado comúnmente a definir el servicio público entre otros, como el transporte de personas, el agua potable y su distribución, como la de la energía eléctrica. Dentro de la concepción política, la tendencia socialista concibe más actividades económicas, como susceptibles de ser, calificadas por los gobernantes, como servicio público.

Farjat, jurista francés, sostiene que el servicio público se aplica a situaciones muy complejas y variables, sin embargo, en el derecho público califica circunstancias especiales, como las ideas de bien común, interés público e interés general, que se podría decir -afirma el autor- de los llamados principios generales del derecho.

No obstante, los distintos conceptos transcritos, pueden entresacarse elementos primordiales del servicio público, como son:

- a) Que se trata de una función estatal
- b) Que se tiene para satisfacer una necesidad pública
- c) Que posee un régimen jurídico

d) Que se cumpla con recursos públicos

Conforme a la doctrina, se reconocen cinco características del servicio público, las cuales explicaremos a continuación:

1°) La generalidad implica una facultad de todos los administrados de disfrutar de los servicios, según las normas prevalecientes, puesto que los tales fueron creados para satisfacer las necesidades de toda una colectividad.

2°) La uniformidad corresponde a una igualdad de condiciones en su prestación, exenta de privilegios para unos en detrimento de otros.

3°) La continuidad se refiere a la permanencia del servicio, so pena de provocar daño a los usuarios, como en el caso del suministro de agua, de energía eléctrica, de salud, de comunicaciones, etc.

4°) La obligatoriedad alude a quien está obligado a prestar el servicio, al menos mientras se da la necesidad pública de contar con él.

5°) La gratuidad del servicio corresponde a la idea de ofrecerlo sin ánimo de lucro, aunque se admiten transformaciones debido al encarecimiento de los insumos para seguirlos prestando, en cuyo caso se impone la percepción de tasas, tarifas o contribuciones.

Es por tal motivo, que las interrupciones por virtud de un estado de huelga son prohibidas. Recordemos que el artículo 61 Constitucional estipula: "Se reconoce el derecho de los patronos al paro y al de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia."

Así, el artículo 368 del Código de Trabajo establece: “No será permitida la huelga en los servicios públicos. Las diferencias que en éstos ocurran entre patronos y trabajadores, así como en todos los demás casos en que se prohíbe la huelga, se someterán obligatoriamente al conocimiento y resolución de los Tribunales de Trabajo.”

Como se verá, el artículo siguiente, sea 369 se determina lo que se entiende por servicio público, en los siguientes términos:

- a) Todos los que desempeñen los trabajadores del Estado o de sus instituciones, cuando las actividades de aquél y de éstos no sean también propias de empresas particulares de lucro;
- b) Los que desempeñan los trabajadores ocupados en la siembra, cultivo, atención o recolección de productos agrícolas, pecuarios o forestales, lo mismo que su elaboración, cuando de no realizarse su beneficio inmediato se deterioren dichos productos...;
- c) Los que desempeñan los trabajadores de empresas de transporte ferroviario, marítimo y aéreo, los que desempeñen carga y descarga en el muelle y atracaderos, y los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte, mientras éste no termine.
- d) Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender sus servicios sin causar un daño grave e inmediato a la salud o a la economía pública, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones;
- e) Los que el Poder Ejecutivo declare así en todo el territorio de la República o en parte de él, una vez que la Asamblea Legislativa

haya hecho uso de su facultad constitucional de suspender ciertas garantías individuales.

Para nuestros propósitos hacemos hincapié en el inciso c) del artículo en comentario, aunque no muy preciso al referir a una empresa particular de transporte, no se sabe si es terrestre, y, por tanto, involucra el transporte por autobús, aunque solo mientras no haya terminado el viaje es el impedimento de la huelga.

Con tales concepciones sobre la naturaleza del servicio público, hemos querido poner de relieve como se mencionó anteriormente, sus características, para identificarlas posteriormente con este calificativo, que se atribuye al transporte colectivo de personas.

En medio de la clasificación del concepto de servicio público, que es piedra angular para los fines de la base teórica del estudio, sobre cuya naturaleza descansa el fenómeno de la concesión y de la obligación tutelar del estado, del cual debe partir una autoexigencia de cumplir con sus fines propios en todo aquello que sea menester ejecutar, como brindar un bien carretera (como corredor de las rutas de autobuses), de la mejor calidad posible. Surge una opinión vertida por el Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, para enjuiciar el desempeño de dos actores: el Estado y los empresarios, dice así al aludir a los "servicios públicos propios": "En materia de transporte remunerado de personas, se da la figura del concesionario, de acuerdo con la "Ley reguladora remunerado de transporte de personas en vehículos automotores" (No. 3503, del 20 de agosto de 1965 y actualizada al 2 de febrero de 1968, de conformidad de la Imprenta Nacional). Al tenor del artículo 4° de dicha ley, la concesión para explotar una línea se adquirirá por medio de LICITACIÓN, a la cual "concurrirán libremente los interesados". Asimismo, los numerales 5, 6, 7 a 21, entre otros, atañen a esta concesión.

En lo que respecta a este ejemplo propuesto de los "buses de pasajeros", y sabemos los problemas que generan, y de qué modo los usuarios sufren las consecuencias de este tipo de "servicios públicos", que han venido operando con

un criterio de lucro. Los llamados "empresarios de buses", han constituido un fuerte grupo de presión ante el Gobierno que generalmente logra sus objetivos en contra del llamado "usuarios de buses" ante la posible complicidad del Gobierno. Los aspectos jurídicos que entraña este servicio se pueden analizar a la luz de criterios jurídicos, pero enfrentar el "servicio público" a un estudio estrictamente legal, es incurrir en omisión y limitar el análisis significativamente.

La norma debe y tiene que tener un sentido de referencia a la realidad a la cual ya orientada, de lo contrario la misma se torna sin positividad y distorsionaste del factum que pretende configurar. Así, hacer el juego a este tipo de análisis conduce a la deformación de un ordenamiento jurídico y a posturas inservibles, desde la perspectiva de la vigencia de la ley.

Se sabe que el "servicio público de los buses" ha contrariado los principios de regularidad, continuidad, eficiencia, "servicio y no lucro". Los empresarios que se dedican a este negocio han lucrado y se han fortalecido económica y políticamente en nuestro país, en virtud de la instrumentalización que siempre han hecho del control y manejo de dicho servicio. Claro está, que todo ello en términos relativos.

Valga decir, en comparación con otras actividades económicas nacionales.

Así se tiene, por un lado que se postula, a nivel ideológico-jurídico, que este servicio es público y al servicio del usuario; pero, en el dimensión real, se tiene plena conciencia de lo lucrativo que ha sido este negocio del " transporte remunerado de personas ". parece ser, que ante la inflación actual, este negocio les proporciona beneficios económicos en una cantidad menor que la que los "autobuseros" desearían; y, que por ello frecuentemente están presionando al Gobierno (su aliado oficial y natural -hipótesis-) para que le conceda mayores ventajas y beneficios. Este dilema de los transportes públicos presenta en estos momentos en Costa Rica ribetes conflictivos del más variado orden. Por esta razón, la Administración tendrá (quiera o no) que poner una solución adecuada a este problema a corto plazo. Esto se vuelve más delicado cuando se piensa en el crecimiento acelerado del área metropolitana y la deficiente planificación (si es que en términos efectivos y reales la misma existe, lo cual ponemos en duda; ya

que este país padece una notoria ineptitud en sus improvisados e inadecuados "mandos políticos"; lo cual nos lleva al conocido tema de la archicitada "crisis en la dirigencia costarricense") urbana y en transportes públicos."²¹

Su criterio recoge una página histórica de cómo se desenvuelve en nuestro país la relación Estado empresarios de transporte colectivo, salvando las falsas generalizaciones, el autor vislumbra que ante el crecimiento acelerado del área metropolitana se deben dar soluciones en el corto plazo, lo cual no ocurrió, a excepción de una manifiesta preocupación de la Administración, percibida en la última década, lo cual examinamos con cierto detalle en el capítulo V, que analiza la tendencia, de reorganización del sector y del mejoramiento en particular de la calidad.

La doctrina reconoce también una clasificación diversa de la gestión directa e indirecta, en materia de prestación de servicios públicos. Se estima que en la satisfacción de necesidades inmediatas de interés general, lo importante es determinar hacia quien se dirige, con prescindencia de si la ejecución parte del Gobierno o de los particulares. Si procede del primero, el servicio público se llama propio y si es de éstos últimos se denomina impropio; la crítica que arrastra esta clasificación, es que se dice que responde más a cuestiones políticas que jurídicas.

Los servicios públicos propios, como se ha dicho, son aquellos que atiende directamente la Administración Pública, valiéndose de los recursos que se le asignan tanto financieros, como técnicos y humanos, de éstos tenemos numerosos ejemplos en nuestro país como la educación pública primaria y secundaria, la salud pública, las telecomunicaciones, la producción y distribución de energía eléctrica entre otros. Marienhoff afirma:

²¹ ROMERO PEREZ, (Jorge E.) Breve Aantología sobre el Servicio Público. Instituto de Derecho Público, facultad de Derecho, U.C.R. 1974. Pág. III.

“Los servicios públicos propios son aquellos que la administración pública presta directa o indirectamente por así haberlo decidido o resuelto, para satisfacer una necesidad o un interés general.”²²

El mismo autor señala de los servicios públicos impropios:

“El servicio público impropio satisface una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos de policía, como el servicio de farmacias, panaderías, lecherías, carnicerías, supermercados, detallistas, el servicio de taxis, el servicio llamado de peseros y otros. La intervención de la Administración Pública se justifica por el indudable interés público que ellas prestan”.

Desde luego que en este último evento de atención a un servicio público, el Estado conserva la titularidad, en particular para el transporte público y otorga permiso y concesiones con las exigencias de continuidad, regularidad e igualdad. Esta actividad va más allá de la circunscripción al derecho privado y cae en el ámbito del Derecho Público. El incumplimiento, según está previsto en la Ley 3503 implica la caducidad de la concesión o la revocación del permiso.

Sección III.- El fenómeno de la concesión como forma de gestión pública indirecta.

Para tener un cabal antecedente de como el Estado, regenta el Transporte Público, debemos remontarnos a la génesis de ese papel preponderante, que liga esa actividad con el control gubernamental.

Destaca el autor de "Transporte Público: Apuntes para una reestructuración integral del sector":²³ "El transporte remunerado de personas, constituye uno de los servicios más importantes para el eficiente desempeño del aparato productivo

²² MARIENHOFF (Miguel). Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo Perrot, tomo II, p.p. 39 y 40.

²³ Ramírez, (Alvaro), EKA Portafolio de Inversiones (Revista), Tercer Año, No.22, junio 1994, S.J. C.R.

y por ende de la economía en general. Algunas características inherentes a la actividad, justifican la participación activa del Estado como agente regulador de los oferentes privados, en procura de alcanzar la mejor asignación de recursos posible para la satisfacción de las necesidades sociales en esta materia.

La no existencia de rivalidad en el consumo, por lo menos en un importante tramo de la función de producción para el caso del transporte colectivo (excluye taxis), conduce a creer que existen algunos elementos de naturaleza pública en el servicio. Además, la presencia de externalidades como la contaminación y el congestionamiento vial, refuerzan el convencimiento de que el Estado está llamado a intervenir para subsanar las fallas que el mecanismo de mercado demuestra en estos casos; por último, dada la gran inelasticidad en la demanda por este servicio y la importancia que posee en el presupuesto de las clases más desposeídas de la sociedad, el Estado se ve compelido a intervenir en aras de garantizar una protección adecuada al usuario que no le puede brindar el sistema de precios en presencia de las estructuras no competitivas existentes del lado de la oferta."

El derecho público como sistema de normas que regulan las relaciones jurídicas entre las instituciones con los Administrados o particulares, dentro del cual se inscribe el derecho administrativo, es el aplicable al Estado. Para García de Enterría, el derecho administrativo es el derecho propio y específico de la Administración Pública, en cuanto al sujeto. La delimitación del ámbito que es propio de la esfera del transporte público, parte de la doctrina del derecho público, en tanto el titular de la actividad lo es el Estado, el cual lo cede a particulares mediante la figura de la concesión.

Para entender la génesis de esta modalidad de gestión, conviene recordar que, para nuestro sistema de economía mixta, el Estado ejecuta -en favor de los administrados- una serie de prestación de servicios, roto ya el modelo liberal ortodoxo por medio del intervencionismo estatal.

La investigación bibliográfica, para derivar de conspicuos juristas, los conceptos más relevantes del tema, nos llevan a examinar lo que piensan de la

figura de la concesión, cuyas connotaciones no solo entraña aspectos jurídicos, sino también políticos e ideológicos, en el tanto, este instituto es una limitación al fuero liberal de la participación de particulares en la ejecución de un servicio de interés público, así declarado y reconocido doctrinalmente. Se le concibe entonces, en palabras de Alessi como:

“El concepto de concesión como ya sabemos, es más bien amplio, comprendiendo según la doctrina cualquier disposición para ampliar la esfera jurídica de los particulares, confiriéndoles ventajas jurídicas de manera directa e inmediata.

En esencia la concesión hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad”.²⁴

Por su parte, otro autor sostiene:

“La concesión es un contrato por el cual, un particular se compromete con una persona pública a asegurar a su costa la satisfacción de una necesidad determinada de la colectividad, según el procedimiento de servicio remunerado por medio de tasas recibidas de los usuarios.”²⁵

La manera entonces, de cómo se las arregla el poder público para asegurar el bienestar de la sociedad, puede darse mediante la conocida forma de la gestión directa, sea aquella que se brinda a los ciudadanos merced a los propios órganos del Estado, fácilmente percibida cuando en la educación pública, un ministerio del mismo nombre es el que construye escuelas y colegios, contrata profesores y pone en ejecución una serie de programas educativos, que planifican ejecutan y

²⁴ ALESSI (Renato). Principios de Derecho Administrativo. España, Bosch Casa Editora, 3era edición, 1970, página No. 166.

²⁵ PAUL BENOT (Francis). El Derecho Administrativo, Madrid España, Instituto de Estudios Administrativos, 1º Edición, 1977. Página 1063.

evalúan empleados públicos. Otros ejemplos los encontramos con los hospitales y los servicios de salud, propiedad de organismos públicos ya centralizados o descentralizados, así como también la seguridad ciudadana, que brinda directamente un Ministerio de Seguridad Pública por medio del servicio de policías, que vigilan y reprimen los actos delictivos y atentatorios de la paz y seguridad social.

Las otras formas de prestación de un servicio encuentra soluciones de otra forma, como la gestión indirecta, sea aquella regida y normada por el Estado, pero en la cual no existe injerencia directa de éste, sino con la participación de particulares, que vienen a ser personas jurídicas no creadas por la Administración, las cuales ejercen la actividad por su cuenta y riesgo económico. La concesión ha sido el típico modo de la gestión indirecta, cuyo esquema consiste en que un ente público que es el concedente, encarga a otro sujeto que es el concesionario, quien atenderá un servicio público y la compensación económica viene a ser la tarifa que paga el usuario. Todo ello, desde luego encuentra su ordenamiento dentro del marco jurídico del derecho administrativo. Así entonces, el transporte remunerado de personas, materia protagónica de este proyecto, forma parte de esa gestión indirecta que cumple el Estado en favor del interés general.

Para Dromi, quien divide la concesión en constitutivas y traslativas, éstas últimas son aquellas en las cuales el derecho para el concesionario nace como consecuencia directa e inmediata del traspaso de poderes propios del concedente.²⁶

Cuando los particulares asumen actividades de interés general, lo hacen merced a un instituto concesional, el cual el autor García de Enterría lo define como aquel modo de gestión de los servicios públicos en virtud del cual un ente público -concedente- encarga a otro sujeto -concesionario-, con fundamento en un contrato suscrito con él, de hacer funcionar un servicio público a su cuenta y riesgo, remunerándolo mediante las tarifas que obtenga del usuario.

²⁶ DROMI, (José Roberto). "El Acto Administrativo". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985. Página No. 183.

A principios del presente siglo se produce un creciente intervencionismo, apreciable en el aumento de la organización Administrativa Pública y el incremento de organismo autónomos con personalidad jurídica independiente, pero sujetos al derecho administrativo.

Así, la concesión, figura jurídica de la que participan los empresarios de las líneas de autobuses, es un fenómeno, que como hemos dicho, separa la titularidad del servicio y su gestión, de manera que el llamado concesionario asume los riesgos, pero también los beneficios que le depara la explotación de un servicio público como el que tratamos. En palabras de M. Rivero se tiene que:

“... el matrimonio de la autoridad pública y del contratista privado ha pasado de un régimen de separación de bienes, a un régimen de comunidad”. Sobre esta afirmación nos dice Pedro de Miguel García: “Aquella asociación, por otro lado, no se agota con la figura de la concesión, sino que subyace a través de técnicas distintas, como la delegación de funciones públicas a corporaciones privadas, el otorgamiento, por la administración de subvenciones y ayudas, el establecimiento de la moderna acción concertada y otras que en el futuro previsible pueden irse creando, y que en contrapartida implican la extensión del control público sobre la actividad privada”²⁷.

Acota Miguel Domínguez Berrueta de Juan: “...La gran mayoría de servicios públicos son gestionados en la actualidad a través de técnicas indirectas por los particulares y que, de todas estas técnicas de gestión, la concesión se muestra como la más profusamente utilizada. La institución de la concesión se ha convertido hoy en día, en el contexto organizativo general del servicio público, como la más importante técnica de prestación de dichos servicios públicos, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo.”²⁸ Consecuentemente, si la

²⁷ DE MIGUEL GARCIA, (Pedro). El intervencionismo y la Empresa Pública, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, Talleres Gráficos Montaña, 1974. Página 283.

²⁸ DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN (Miguel), Incumplimiento en la Concesión de Servicios Públicos, Imp. Taravilla, Mesón de Paños, Madrid 13, 1981, página No. 9.

concesión, llevada particularmente al transporte público es tan relevante, puesto que es la técnica más importante tanto cualitativa como cuantitativamente, razón de más para tratar -modestamente- de enriquecerla aportando a ella criterios que le dan el calificativo de concesión de buena calidad, con lo que el Estado no defrauda, en su papel regulador, a los destinatarios del servicio concesionado. Pero sigamos examinando otros matices del fenómeno concesional, puesto que necesita reconvertirse y modernizarse conforme a las exigencias de hoy en día.

El mismo autor Domínguez Berrueta de Juan, reconoce que los servicios públicos son deficientemente gestionados y que resulta obvia la deficiente prestación, el abuso a los usuarios, la explotación deficitaria, las paralizaciones continuas, el riesgo, a veces incluso mortal de muchos servicios, la dejación de la propia Administración, de cuya enumeración no escapa el transporte público costarricense modalidad autobús.

Resulta interesante, para los fines de exigir bilateralmente responsabilidades, en nuestro caso orientadas a que se proporcione un servicio de calidad, determinar si la concesión es un contrato, pues hay autores que sostienen que se trata de un acto administrativo unilateral y discrecional; sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia confirman lo manifestado al respecto por el Profesor Miguel Domínguez ya citado, en el sentido contractual. Así por ejemplo, en el Repertorio de Jurisprudencia de Emilio Aunado González, se recoge la sentencia del 26 de mayo de 1964 (Sala de lo Civil española, año 1964) que dice:

“Que todo contrato supone un acuerdo de voluntades encaminado a producir un efecto jurídico; pero sin mengua de esta unidad conceptual, es lo cierto que, según aquel efecto permita la satisfacción de un interés marcadamente privado o esencialmente público, se da lugar a la contratación civil o administrativa, con caracteres peculiares que afectan a cada uno de los elementos o requisitos del convenio: ... En consecuencia de todo lo anterior: 1° Que si la Administración, en uso de sus facultades, concede a un particular la explotación de un servicio público, el concesionario

deberá cumplir las condiciones del contrato, tal y como fueron estipuladas y encomendándose la solución de las divergencias que puedan surgir a la jurisdicción”.

Afirma el autor de ésta que existe un sector doctrinal que reconoce y sostiene que la concesión de servicio público supone un contrato administrativo, por lo que la tesis contractualista de la concesión, se refleja en un amplio sector doctrinal. Confirma también Garrido Falla: “Lo característico de las formas de gestión indirecta –y de gestión mixta- de los servicios públicos está en la utilización de la fórmula contractual” y añade: “En lo que interesa insistir, por tanto, es que en nuestro Derecho positivo suele emplearse tradicionalmente para la concesión de servicio público el mecanismo del contrato”²⁹.

Esta posición es coincidente con la que opera en el Derecho positivo costarricense, a tenor de lo dispuesto por la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, No. 3503 de 10 de mayo de 1965, reformada por Ley No. 3560 de 27 de octubre de 1965, estipula en su artículo 1° que: “El transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos, excepto los automóviles de servicio de taxi regulado en otra ley, que se lleva a cabo por calles, carreteras y caminos dentro del territorio nacional, es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La prestación es delegada en particulares a quienes autoriza expresamente, de acuerdo con las normas aquí establecidas.”

En este primer artículo transcrito, queda clara la potestad del Estado de prestar el servicio público de la naturaleza expresada. El artículo 2° estipula: “Es competencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo relativo al tránsito y transporte automotor de personas en el país. Este Ministerio podrá tomar a su cargo la prestación de estos servicios públicos ya sea en forma directa o mediante otras instituciones del Estado, o bien conceder derechos a empresarios

²⁹ GARRIDO FALLA, (Fernando). Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II, 5° Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, pág. 390 S.S.

particulares para explotarlos". Esta norma autoriza a la Administración para que pueda ejercerlo por medio de particulares.

El segundo párrafo del referido artículo, menciona ya la figura del concesionario a quien se le atribuye actividad industrial para efectos de las ventajas que otorga la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. El último párrafo del artículo en comentario dice que concesión es: "El Derecho que otorga el Estado para explotar comercialmente por medio de uno o varios vehículos." A nuestro juicio debió haberse agregado después de comercialmente: el transporte remunerado de personas, pues queda como trunco el texto original.

Reitera el artículo 2° ibídem que el Ministerio del ramo podrá conceder derechos para explotarlo a empresarios particulares.

El otro proceso, que contempla el artículo 4° y siguiente de la Ley No. 3503, se refiere a la licitación y adjudicación de las concesiones.

Para confirmar la tendencia de la doctrina ya mencionada, la legislación de la materia se inclina por la condición contractualista, el artículo 12 de ese cuerpo legal en comentario señala: "La concesión se formalizará mediante contrato que suscribirán el Ministro de Transportes y el concesionario, y que constará en el libro que al efecto llevará el Ministerio. Las concesiones deberán ser refrendadas por la Contraloría General de la República".

Cuando con propiedad se habla del contrato-concesión es porque, en efecto, luego de otorgarse la concesión, de tener ésta la firmeza correspondiente cuando se han presentado varios oferentes y no ha habido contención, se han cumplido los requisitos de publicación, el paso siguiente es la firma del contrato. Veamos de qué consta este documento: (véase anexo No. 1)

- Se anotan las calidades de los contratantes.

Luego vienen las cláusulas. Primera: del objeto del contrato: se anota el acuerdo de la C.T.T. y la publicación en el Diario Oficial La Gaceta se describe la ruta y el número de éste.

Segunda: Del servicio de la concesionaria: por medio del apoderado, se compromete a prestar los servicios respetando las frecuencias, horarios, tiempos máximos y mínimos en recorrido y paradas terminales y demás requerimientos técnicamente determinados y establecidos por el M.O.P.T., modificados por la C.T.T. atendiendo a razones de oportunidad y conveniencia, originados en la dinámica de la actividad, para satisfacer con la mayor eficiencia el servicio público, otorgado en beneficio del usuario. La concesionaria se compromete a realizar todas aquellas mejoras que técnicamente sean necesarias y ajustarse a los cambios que determine la Comisión Técnica de Transportes, para el correcto cumplimiento y efectiva prestación del servicio público.

Tercera: Se detallan la frecuencia y horarios de la prestación del servicio, con los lugares, horas de salida y llegada en sentido de ida y de vuelta (1-2 y 2-1).

Cuarta: La concesionaria se compromete a realizar el servicio con los autobuses ofrecidos en el plan ocasional. Se describen la marca del autobús, el año modelo, la capacidad y las placas, cuáles se destinan a reserva técnica; la obligación de tener inscritas a nombre de la concesionaria las unidades ofrecidas y debidamente registradas en el Departamento de Transporte Remunerado de Personas por Vías Públicas. Si se pretende la importación de vehículos amparada a los beneficios de la Ley No. 7293 del 3 de abril de 1992, la C.T.T. debe velar por el cumplimiento de los requisitos exigidos por el MINAE en materia energética y ambiental. Además, la concesionaria deberá someter la flota a las revisiones técnicas periódicas.

Quinta: La concesionaria deberá contar y mantener la vigencia de la concesión, las instalaciones y las obras de infraestructura adecuadas al

parqueo y mantenimiento de las unidades y contar con los equipos necesarios para ello.

Todo esto debe ser supervisado por un Departamento de la Dirección de Transporte Público, el cual rinde un informe sobre la evaluación realizada.

Sexta: La concesionaria deberá suscribir las pólizas a que obliga la ley. Aspecto que ha sido objeto de crítica periodísticas, sobre todo en cuanto a la renovación omisa de esta cláusula, lo que deja en condición de desprotección a los usuarios.

Sétima: La concesionaria se compromete a prestar el servicio, cumpliendo con todos los deberes y obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico vigente, a sí como los acuerdos que emita la C.T.T., basados en requerimientos técnicos, tendentes al mejoramiento y modernización del servicio.

Octava: La concesionaria cobrará la tarifa que legal y técnicamente se determine por el servicio público que brinda. En esta cláusula se le fija la tarifa al transportista. También se le obliga a acatar cualquier modificación en los sistemas de cálculo de tarifas, originados en cambios organizativos de transporte orientados a la búsqueda de la mayor eficiencia. Para el aumento de tarifas se le exige presentar las contabilidades al día. Además, debe portar un cartel visible, emitido por la Dirección de Transporte Público, en que se indica el número de pasajeros que pueden viajar en él, el nombre y número de la ruta, la tarifa autorizada y la revisión del vehículo.

Novena: La concesionaria rinde la garantía de cumplimiento, vigente para todo el plazo de concesión, con la certificación del jefe de la Sección de Custodia de Valores del Banco Nacional de Costa Rica.

Décima: Motivos por los cuales puede llegar a su término la concesión: por advenimiento del plazo, renuncia expresa de la concesionaria aceptada por el M.O.P.T., por insolvencia legalmente decretada de la concesionaria, por caducidad de la concesión declarada por el concedente, conforme al procedimiento legal.

Décima primera: Del plazo. Es por siete años.

Décima segunda: El contrato debe enviarse a la ARESEP, para su refrendo.

Décima tercera: Notificaciones. La concesionaria debe señalar lugar para recibir notificaciones, asimismo se obliga a comunicar al Departamento de Asistencia Legal de la Comisión técnica de Transportes cualquier cambio de lugar.

Es aquí en las cláusulas del contrato en las que algunos coinciden en aconsejar, que se estipulen las obligaciones propias de la calidad del transporte público a cargo del concesionario, lo cual es razonable, sin perjuicio de la reglamentación específica que se sugiere en el capítulo final, pues como en efecto se nota, pese a encontrarnos con elementos que tienen que ver con la calidad en la prestación del servicio, ningún punto particulariza en el contrato, la exigencia de prestar un servicio de calidad.

Sección IV. Las actuales leyes reguladoras de la materia.

4-1) Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No. 3503 del 10 de mayo de 1965, (reformada por Ley N° 3560 del 27 de Octubre de 1965).

El artículo 1° de ese cuerpo normativo establece que el transporte remunerado de personas en vehículos automotores, que se lleva a cabo por calles, carreteras y caminos dentro del territorio de la República, es un servicio

público cuya prestación es facultad exclusiva del Estado, el cual podrá ejercer directamente o a través de particulares de quienes expresamente autorice:

Se considera la actividad del concesionario como actividad industrial, para que pueda acogerse a las ventajas que concede la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, pero se aclara que es con el fin de que el servicio se preste en forma eficiente y económica en beneficio del usuario.

Como lo analizamos en la Sección II y III, de este capítulo, primero figura el concepto de servicio público que le da una connotación de tutela pública por parte del Estado, no es entonces, la función del transporte remunerado de personas una actividad meramente utilitaria dejada a los mecanismos de la oferta y la demanda, sino un quehacer estratégico que sigue requiriendo la intervención de la Administración, que sigue conservando la titularidad del servicio y lo cede concesionado y determinado por un contrato, cuyo contenido ha sido ya comentado.

Se asume que las exoneraciones por la compra de vehículo y la adquisición de repuestos, viene a constituir un auxilio económico que debe repercutir en una tarifa más baja en beneficio de los usuarios, no solo del transporte colectivo modalidad autobús sino de los taxis.

La facultad del Estado por ese servicio público lo obliga a estar vigilante de que la prestación que se brinda, sea de la mejor calidad posible, lo cual evidentemente no se cumple a cabalidad pues por el contrario se da una enorme negligencia que crea y estimula el mal servicio y el abuso contra el usuario.

La reproducción de noticias en ese sentido son elocuentes, en cuanto al estado mecánico de los autobuses, el mal trato de los choferes y los sobrepagos de las tarifas, entre otros, lo que veremos con detalle en el capítulo III.

La autorización del Estado para que se ejerza por los particulares el servicio remunerado de personas es casi una ficción, si tomamos en cuenta la proliferación de taxistas y transportistas de transporte colectivo que actúan de

facto, rebasando la capacidad de control de los órganos ministeriales, a lo que se añade una dosis de lenidad para sancionar.

Basta ver el alineamiento de automotores informales en las calles adyacentes a las iglesias de los cantones céntricos, en una evidente y flagrante violación constitucional y legal.

En el artículo 2° se especifica la facultad del Ministerio de Transportes (hoy Obras Públicas y Transportes) sobre todo lo relativo al tránsito y al transporte automotor de personas en el país y, a los efectos de garantizar los intereses del público ejercer la vigilancia, control y regulación de esa actividad. Su ámbito de actuación se delimita en cuanto a la fijación de itinerarios, horarios, condiciones y tarifas, expedir los reglamentos que juzgue pertinentes sobre el tránsito y el transporte en todo el país, adoptar las medidas que sean del caso para satisfacer de manera eficiente las necesidades del tránsito de vehículos y las del transporte de personas. Dentro del M.O.P.T. se asignan esas tareas, a la llamada en ese entonces Dirección General de Transporte Automotor, de la cual dependía la Inspección de Tránsito y los departamentos y secciones que sean necesarios.

Hoy día la citada dependencia se denomina Dirección General de Transporte Público, la cual no tiene bajo su subordinación a la Inspección de Tránsito que pasó a llamarse Dirección General de la Policía de Tránsito, mientras que aquella varió su nomenclatura por Dirección General de Transporte Público, no obstante que conserva una unidad de carácter policial, dedicada exclusivamente al control del transporte público.

El siguiente artículo con el que se inicia el Capítulo III establece los requisitos para la explotación de transporte remunerado de personas, tanto concesión como permiso, que en los actuales momentos se viola flagrantemente con los conocidos transportistas informales o "piratas".

El procedimiento normal para adjudicar una concesión es por medio de una licitación pública. Es la Comisión Técnica de Transportes, el órgano que, previo estudio técnico, fija los plazos, condiciones y modalidades de las licitaciones y

hará las adjudicaciones, a la persona que además de cumplir los requisitos, demuestre en forma efectiva cumplir las obligaciones que se derivan del otorgamiento de la concesión.

El señalamiento para cada concesión de las rutas, estaciones terminales y sitios de parada de vehículos los hará el M.O.P.T. y las municipalidades podrán establecer estaciones que sirvan de terminales, declarándolas de interés público si fuera del caso. Es importante destacar estas facultades porque están vinculadas a la comodidad de los usuarios, en torno a la cual gira el concepto de calidad, otro aspecto de esta naturaleza lo encontramos en el artículo 10 ibídem, que permite al M.O.P.T. dar plazos perentorios al concesionario para aumentar la capacidad del transporte o la frecuencia del servicio, so pena de sacar a licitación una nueva línea en esa ruta. También se puede obligar al concesionario a que sustituya sus vehículos por otros, que satisfaga requisitos de higiene y eficiencia que exige a la prestación del servicio público.

Es interesante hacer notar que el artículo 13 del capítulo VII de la Ley 3503, referido a la formalización y condiciones de las concesiones, alude a que la concesión indicará el número de vehículos que autoriza, así: "...como la calidad de los mismos, que ha de satisfacer las condiciones de eficiencia, seguridad, comodidad e higiene que se exija al concesionario en la prestación del servicio; también los itinerarios, horarios, tarifas y demás condiciones".

En el capítulo VIII de las obligaciones de los empresarios de transporte, primero se ratifica la obligación de poner al servicio los vehículos que sean necesarios para cumplir eficientemente los requerimientos del transporte, así como a no cobrar un precio distinto del establecido en las tarifas aprobadas por la Comisión Técnica, pese a que se aprecia violación de este compromiso en particular cuando llega la Semana Santa, el fin de año o cuando se celebran fiestas populares en los cantones del país, que aumentan la demanda por el servicio, ocasiones que muchos transportistas aprovechan para aumentar

temporalmente las tarifas. Ciertamente muchos de ellos solicitan la correspondiente autorización a la C.T.T., pero otros no lo hacen y permanecen impunes.

Otras obligaciones legales son la realización del transporte en toda la ruta especificada en la concesión, cumplir el recorrido conforme con los horarios e itinerarios aprobados, tanto como sustituir los vehículos que temporal o definitivamente se retiran del servicio, por otros igual o de mayor capacidad, idénticas características y de la misma o mejor calidad. También los concesionarios deben llevar la contabilidad de sus ingresos y gastos de operación, con el tipo de contabilidad dispuesta por la Dirección General de Transporte Público, y, a poner esa contabilidad lo mismo que datos estadísticos, informe de resultados económicos y financieros, a la disposición de los inspectores de la citada Dirección. Finalmente se obliga el concesionario a no suspender la prestación del servicio vigente durante la concesión.

Además se obliga a los empresarios del transporte público a suscribir una póliza por cada vehículo, que cubra su responsabilidad pecuniaria por lesión o muerte de terceros.

El M.O.P.T., en cuanto a caducidad de las concesiones, las podrá declarar caducas por deficiencias graves y debidamente comprobadas en el servicio, o por incumplimiento de las condiciones. Es interesante acotar que hace más de diez años que no ha prosperado un solo proceso de caducidad, no obstante que se han iniciado varios, algunos de ellos por graves irregularidades, que al final fueron recurridas no terminaron en caducidad.

Lo que nos dice la ley 3503 en materia tarifaria, fue radicalmente modificado por la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicio Públicos No. 7593 publicada en el Diario Oficial La Gaceta bajo el número 169 del 5 de setiembre de 1996. Dentro de las funciones y atribuciones de la Autoridad Reguladora, se lee -en lo

que interesa- el inciso f) del artículo 5 que expresa: "Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo".

Por primera vez se incluyen atribuciones para el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, que orientan las funciones de la ARESEP. En los artículos 29 y siguientes se establecen los trámites para cambios y fijaciones de tarifa. Para el caso de las tarifas del transporte remunerado de personas, la Unidad Asesora de Planeamiento de Transportes, antes la Dirección de Estudios Técnicos, efectúa los cálculos respectivos, los pasa a conocimiento de la Comisión Técnica de Transportes, la que los rechaza o avala y transmite a la ARESEP para su aprobación final.

Finalmente, la ley de marras contempla un capítulo de exenciones de impuestos y otras franquicias otorgadas a los empresarios, en los siguientes términos:

- ↳ 90% sobre materiales de construcción que necesite importar para construir el edificio de la empresa, viviendas anexas para sus trabajadores.
- ↳ 90% sobre la importación de vehículos, motores, maquinaria, herramientas, equipos y accesorios requeridos para la operación de los vehículos, así como instrumentos de laboratorio para la investigación y control de los vehículos.
- ↳ Sobre la renta por aquella parte de las utilidades de la empresa que reinvierta en mejoras de ésta o de la vivienda de sus trabajadores.

Los beneficios señalados serán concedidos mediante decreto ejecutivo por causa de utilidad pública, previo estudio y recomendación del M.O.P.T.

Las franquicias se darán solo por artículos que no se produzcan en el país en cantidad y calidad.

La Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en vehículos automotores es de orden público.

4-2) Ley de Administración Vial No. 6324, publicada en el Alcance No.4 a La Gaceta No. 97 del 25 de mayo de 1979.

El capítulo I (De la Administración Vial), en su artículo 1° expresa que la presente Ley regulará lo concerniente al tránsito de personas, vehículos y bienes en la red de caminos públicos, así como todos los aspectos de seguridad vial y de la contaminación ambiental causada por los vehículos automotores. La ejecución de esta ley corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la administración vial está integrada por:

- El Consejo de Seguridad Vial
- La Comisión Técnica de Transportes
- La Dirección de Ingeniería de Tránsito
- La Dirección de la Policía de Tránsito; y
- La Dirección de Transporte Automotor

En la parte que interesa a los fines de esta investigación, el inciso f), artículo 14: La Dirección de Ingeniería de Tránsito tendrá las siguientes funciones:

- a) Planificar las rutas y servicios de transporte público, sobre la base del análisis de la demanda, y formular recomendaciones para la organización y regulación de tales servicios.

El Capítulo V alude a la Dirección de Transporte Automotor. En lo pertinente, mencionaremos que al describir sus funciones el artículo 23 ibídem, en su inciso a) reza: "Regular y supervisar los servicios de transporte remunerado de personas

en vehículos automotores, sobre la base de las resoluciones de la Comisión Técnica de Transportes.

El inciso c) de ese mismo artículo dice: “Estudiar, regular y controlar las tarifas, tasas e impuestos que deben pagar los usuarios de la infraestructura vial y los servicios de transporte público.”

Finalmente, en lo que interesa, el inciso e) de ese mismo cuerpo legal estipula: “Revisar periódicamente todos los vehículos en circulación, para comprobar si se ajustan a los requisitos mecánicos, estructurales, de seguridad y en contra de la contaminación ambiental, según se establecerá en el reglamento de esta ley”.

Como se verá, de la información periodística recolectada, muchas publicaciones y protestas están dirigidas a las deficiencias y presunciones de corrupción de la Oficina de Revisión Técnica.

El capítulo VI de la ley de Administración Vial, artículo 24 y siguientes se refieren a la Comisión Técnica de Transportes, órgano muy importante, para el control del Transporte Público.

Debemos aclarar que la integración del citado órgano, establecido en su artículo 24 es el que actualmente funge y que consta de:

- a) El Director de Transporte Automotor, quien la presidirá;
- b) El Director de la Policía de Tránsito;
- c) El Director de Ingeniería de Tránsito;
- d) Un abogado del Estado con experiencia en derecho administrativo;
- e) Un economista del Estado con experiencia en planificación de transportes; y
- f) Un profesional del Estado con experiencia en equipo de transportes.

Es menester aclarar que los estudios tarifarios no son ya competencia de la Dirección de Transporte Automotor (hoy Dirección de Transporte Público), sino de la Unidad Asesora de Planeamiento, encargada de llevar a cabo los estudios de tarifas de taxis y autobuses, siguiendo un modelo econométrico.

4-3) Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres No. 7331, publicado en el Alcance No. 13 a La Gaceta No. 76, del 22 de abril de 1993.

Dice el artículo 1º: “La presente ley regula la circulación de los vehículos, las personas y los semovientes, por las vías terrestres de la nación, que estén al servicio y al uso del público en general...”

El artículo siguiente reza que: “La ejecución de esta ley compete al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por medio de la División General de Transportes, y del Consejo de Seguridad Vial, salvo los casos en que se establecen funciones cuya competencia corresponda a otros órganos o entes,”

En lo que toca a “Requisitos mínimos para la circulación de los vehículos, correspondiente al artículo 31 de la Sección V, el inciso q) señala: “Los vehículos de Transporte de personas, además de los requisitos señalados, deberán cumplir con los siguientes:

1. Todos los autobuses que estén en circulación deberán contar con una salida de emergencia de las puertas de entrada y de salida del autobús, la que deberá estar situada en la parte trasera o en el lado opuesto de las puertas del vehículo. Tanto las puertas de entrada y de salida como la salida de emergencia, tendrán sus respectivos accesorios y deberán hallarse habilitados para el uso.
2. Todo autobús dedicado al servicio del transporte público de personas debe llevar un cartel visible, autorizado por la Dirección General de Transporte Público, en el que se indique claramente el número de pasajeros que puedan

viajar en él, el nombre y el número de la ruta, así como la tarifa autorizada y la revisión del vehículo.

3. Los vehículos de transporte público de personas (autobuses, busetas y microbuses), deben de contar con los respectivos dispositivos, instalados y en funcionamiento, para que el pasajero indique la señal de parada.

En lo conducente el artículo 34 ibídem especifica que:

“...Para los vehículos de pasajeros con motor de gasolina, no deberán permitirse emisiones de óxido de nitrógeno superiores a cero como sesenta y tres gramos (0.63 gr.) por cada kilómetro que recorra un vehículo, ni de hidrocarburos no metanos mayores de cero como veinticinco gramos (0.25 gr.) por cada kilómetro recorrido, ni de monóxido de carbono superiores a cinco como siete gramos (5,7 gr.) por cada kilómetro.

He aquí también un esfuerzo por preservar el medio ambiente con niveles de contaminación bajos, pero que en la práctica no se aprecia que sea efectivo, pues constantemente observamos autobuses con emanaciones de gases fuera de los límites permisibles, a lo cual también hacen referencia las noticias periodísticas recopiladas.

Por su parte el artículo 80 de la ley en comentario, ordena:

“Los conductores de los vehículos destinados al transporte público quedan autorizados para impedir el ingreso al vehículo a quienes se encuentren en manifiesto estado de ebriedad, bajo los efectos de drogas o de quienes sea notorio que padecen enfermedades que puedan producir contagio a los demás pasajeros, así como a aquellas personas que, dadas las circunstancias, puedan ocasionar molestias a los demás pasajeros.”

Las regulaciones del artículo 97 sujetan a los vehículos de transporte público de personas a lo siguiente:

“A los conductores se les prohíbe conversar o realizar cualquier acto que los distraiga de la conducción segura del vehículo. Asimismo, se prohíbe fumar dentro del vehículo a los conductores, cobradores y pasajeros.

En el capítulo de sanciones, el artículo 132 impone multa de dos mil colones sin perjuicio de la imposición de sanciones conexas, en los casos de transporte remunerado de personas, según los incisos:

c) al conductor, al ayudante o al cobrador de los vehículos de transporte público que maltrate de palabra o de hecho a los usuarios.

e) Al propietario que ponga un vehículo de transporte público, de cualquier modalidad, a prestar servicio, sin que reúna alguna de las condiciones establecidas en los incisos a), b), d), e), f), g), k), l), m), ñ), o), q), numerales 3 y 4, r), s), del artículo 31 de esta ley.

j) Al conductor de un vehículo de transporte público que traslade a las personas u objetos en contravención del artículo 80 de esta ley.

En los artículos transcritos que atañen a la problemática de la calidad en el transporte, consideramos que son normas dispersas, que de alguna manera se repiten en otros cuerpos legales y que, además, llegan a un nivel de detalle que es más propio de los reglamentos.

4-4) Ley de Autoridad Reguladora de los Servicios Público No. 7593, publicado en La Gaceta No. 169 del 5 de setiembre de 1996.

Con esta ley se transforma el Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, abreviada como A.R.E.S.E.P. A

ésta se le otorga personería jurídica y patrimonio propio así como autonomía técnica y administrativa. Se agrega que la citada Autoridad no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que le otorga la ley.

Esta ley define en su artículo 3°, términos como: servicio público, servicio al costo, prestatario de servicio público y evaluación de impacto ambiental.

El artículo 4° por su parte, contiene 6 incisos, entre los que destaca el d), que dice: "Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad." El artículo 25 obliga a la Autoridad Reguladora a emitir los reglamentos que especifique estos requisitos y al Poder Ejecutivo a promulgar estos reglamentos.

El siguiente artículo, que forma parte del capítulo III de funciones y atribuciones, estipula que la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas y que, además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley, el cual se verá más adelante. Entre los servicios públicos a los que fijará precios y tarifas, figura el inciso f) que expresa: "Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo."

Resulta destacable que dentro de las obligaciones de la Autoridad Reguladora, en su artículo 6°, inciso b) se estipula: "Realizar inspecciones técnicas de las propiedades, plantas y equipos destinados a prestar el servicio público, cuando lo estime conveniente para verificar la calidad, confiabilidad, continuidad, los costos, precios y las tarifas del servicio público". Todo esta facultad permite incursionar en las empresas de transporte remunerado de personas, para comprobar la calidad del servicio público que se presta, en términos de costo y tarifas de ese servicio, de la manera entonces, de cómo las estructuras burocráticas y los técnicos de la ARESEP ejecutan su trabajo, se

podría derivar un buen cumplimiento, no obstante que en el capítulo de sanciones no se estipula expresamente la penalidad, que cabría por violar la calidad confiabilidad y continuidad. El artículo 29 que reglamenta esta ley (Decreto Ejecutivo No. 25903 MINAE-M.O.P.T.) autoriza, a la Autoridad Reguladora para desarrollar con su personal o por medio de personas físicas o jurídicas, para contratar las instalaciones y equipos dedicados al servicio público administrativos que establece la Ley General de la Administración Pública. El artículo siguiente señala, que si la denuncia resulta fundada, la Autoridad Reguladora dictará las disposiciones pertinentes para corregir la anomalía y, cuando corresponda ordenará resarcir los daños en sede administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades penales.

Finalmente, de principio de este año al 24 de mayo del año 1999, el cuadro de denuncias en materia de Transporte Público es el siguiente: ³⁰

PROVINCIA	NO. DE DENUNCIAS
Alajuela	11
Cartago	7
Guanacaste	8
Heredia	5
Limón	3
Puntarenas	4
San José	24

Hacemos énfasis en que el número de nuestro interés es para el G.A.M.

Sobre el importante tema de las tarifas, se permite a los prestatarios de servicio público, a las organizaciones de consumidores legalmente constituídas y a cualquier entidad pública con facultades, presentar solicitudes de cambio de

³⁰ Información suministrada por la Dirección de Atención al Usuario de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

tarifas y precios. Con las condiciones formales, la Autoridad Reguladora basada en su artículo 30 podrá modificar, aprobar o rechazar esas tarifas, las que se fijarán de manera ordinaria o extraordinaria. Las primeras contemplan factores de costo e inversión, que los prestatarios presentarán por lo menos una vez al año como estudio ordinario. Las Segundas son las que consideran importantes en el entorno económico, por causa fortuita o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste.

En tal fijación la Autoridad Reguladora, según reza el artículo 31, tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades de servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestatarias, procurando fomentar la pequeña y mediana empresa. También se consideran los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. No se permiten fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestatarias del servicio público.

El artículo 36 nos habla de la convocatoria de las personas que tengan interés legítimo para manifestarse, tanto como las asociaciones para la defensa de los consumidores o los usuarios, asociaciones de desarrollo comunal u otras organizaciones sociales, luego de la publicación en el diario oficial La Gaceta y en dos periódicos de circulación nacional, después de la cual, se convocará a una audiencia, dentro de un plazo de treinta días naturales para la prestación de oposiciones con base en estudios técnicos, los cuales se formulan por escrito y sustentadas oralmente con razones de hecho y de derecho.

Sección V.- Reglamentos y decretos del Poder Ejecutivo

5.1) Reglamento sobre Infracciones y Sanciones Menores en el Transporte Público, Decreto Ejecutivo No. 15261-M.O.P.T. publicado en La Gaceta No. 62 del 28 de marzo de 1984.

Entre los considerandos destaca el tercero que a la letra dice:

3°- Que se hace imprescindible la creación de un cuerpo normativo, que regule y determine las infracciones menores, cometidas por los concesionarios del transporte colectivo. Igualmente necesario se presenta a existencia de una proporcionalidad entre falta y sanción, ausente en la legislación vigente.

Es imperativo reflejar que el artículo 2° da las definiciones de los siguientes términos:

Concesionario: Es aquella persona física o jurídica poseedora de un derecho de explotación otorgada por la Comisión Técnica de Transportes por un periodo previamente determinado.

Permisionario: Es aquella persona física o jurídica poseedora de una autorización para explotar el servicio público de transporte con carácter provisional.

Conductor: Es aquella persona que guía el vehículo destinado a la prestación de servicio.

Recorrido autorizado: Es el precio fijado por la Comisión Técnica de Transportes para la utilización del servicio establecido.

Parada autorizada:

- 1) Buses: Es el lugar destinado al sube y baja de pasajeros aprobado por la Comisión Técnica de Transportes.
- 2) Taxis: Lugar destinado al aparcamiento del vehículo en espera de usuarios.

Tarjeta de capacidad: Será la tarjeta con un tamaño mínimo de 26 x 21 centímetros en donde se consigna la cantidad máxima de pasajeros que se pueden transportar en el vehículo. Deberá ser confeccionada en tipografía y estar firmada por el Director General de Transporte Automotor y el Jefe del Departamento de Transporte o el Jefe de la Oficina de Taxis, según sea el caso.

Tarjeta de tarifa: Será la tarjeta con un tamaño mínimo de 26 x 21 centímetros en donde se anote la tarifa autorizada de la ruta, o por kilometraje, si son taxis. Deberá ser confeccionada en tipografía y estar firmada por el Director General de Transporte Automotor y el Jefe del Departamento de Transporte Público o el Jefe de la Oficina de Taxis, según sea el caso.

Recargo excesivo: Aquel recargo que sobrepase el máximo establecido en la tarjeta de capacidad.

Unidades en mal estado: Aquellas unidades que a juicio de los técnicos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, no cumplan los requisitos mínimos de seguridad mecánica y de carrocería.

Tiempo de espera: Es el lapso utilizado en parada, con el fin de aguardar usuarios. Se establece para paradas en tránsito un tiempo máximo de tres minutos.

Itinerario: Es aquel número de carreras a que está obligado el concesionario o permisionario, a determinadas horas, reconocido para la estimación tarifaria.

Maltrato al usuario: Se entenderá por esto aquellas actitudes del conductor que impliquen violencia física o moral.

Flota: Se entenderá por ésta, el número y calidad de las unidades que el empresario deberá mantener en operación normal de su ruta; inscritas ante el organismo correspondiente y que a su vez han sido contempladas para el cálculo de la tarifa correspondiente.

Disposiciones Administrativas: Serán todas aquellas disposiciones que tomare la Comisión Técnica o sus Direcciones Auxiliares, con el fin de garantizar la eficiencia del servicio.

Conviene mencionar el contenido del artículo 4° *ibídem* para conocer las faltas y las sanciones de los concesionarios o permisionarios, dice:

Artículo 4°- Son faltas imputables al concesionario o permisionario, las siguientes:

- a) Incumplimiento del itinerario establecido (Ley No. 3503, artículo 2-A).
- b) Alteración no autorizada del recorrido (Ley No. 5930, artículo 81, Ley No. 3503, artículo 2-A).
- c) No portar la tarjeta de capacidad o de tarifa (Ley 5930, artículo 34-F, 113-M).

- d) Incumplimiento de las disposiciones administrativas que dicte la Comisión Técnica de Transportes o sus organismos auxiliares (Ley No. 3503, artículo 2-C).
- e) Tiempo de espera en parada o terminal.
- f) Cobro de tarifas no autorizadas (Ley No. 5930, artículo 2-A).
- g) Modificaciones de flota no autorizada (Ley No. 3503, artículo 2-A).
- h) Cualquier otra que en concordancia con la Ley No. 3503 y a juicio de la Comisión Técnica de Transportes le fuere imputable al concesionario.

Las faltas señaladas en el presente artículo, sin perjuicio de las contempladas en las Leyes No. 5930 y 3503, serán sancionadas de acuerdo con la siguiente tabla:

1. Primera vez: Amonestación escrita.
2. Segunda vez: Inicio de trámite de caducidad.

A efecto de determinar la sanción correspondiente, se tomará como período de vigencia de éstas, el término de un año. No obstante la Comisión Técnica de Transportes podrá, cuando las necesidades del servicio lo requieran, aplicar la sanción, que a juicio, garantice el interés público protegido.

5.2) Reglamento para el ejercicio de actuaciones y procedimientos de la Comisión Técnica de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Fue emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 1775-M.O.P.T., publicado en La Gaceta No. 105 del 13 de octubre de 1987.

Este reglamento se refiere a la integración de la Comisión Técnica de Transportes, que le atribuye, además de las funciones legales, que ya de por sí tiene, el conocimiento, tramitación y resolución en primera instancia de todos los asuntos directa o indirectamente vinculados, con las concesiones para la prestación de servicios públicos de transporte remunerado.

Además contiene las funciones propias de los órganos colegiados, así como las condiciones y requisitos para ser miembro de la C.T.T., el contenido del orden del día, el quórum, restricciones aplicadas a los miembros, los recursos administrativos contra lo resuelto por ese órgano y otros asuntos ajenos al tema central de la investigación.

Regular las actuaciones de un órgano tan importante es sin ningún género de duda, crucial para evitar desorden, excesos, abusos, discriminaciones y garantizar hasta donde ello sea posible, una idoneidad de sus miembros, transparencia en los procedimientos y atención rápida y objetiva de los asuntos que se presentan para su estudio y aprobación. La renovación cuatrienal de sus integrantes, coincidente con los cambios de la Administración, establece una razonable suspicacia de compromiso con el Gobierno de turno de lo cual ya se ha hecho en capítulos anteriores una reseña. Conocida ya la integración de los miembros de la C.T.T., el artículo 2º, le otorga las siguientes atribuciones:

- a) Conocer, tramitar y resolver en primera instancia de los asuntos, relativos al otorgamiento, prórroga, suspensiones, caducidad,

revocatoria, modificación o cancelación de las concesiones o permisos en el servicio público del transporte por autobuses o taxis.

- b) Estudiar, tramitar y adjudicar las licitaciones sobre concesiones para el transporte remunerado de personas, según lo prescrito en las leyes y reglamentos, así como todo lo referente al otorgamiento de permisos en dicho servicio público; y
- c) Conocer, tramitar y resolver cualquier otro asunto que le someta el Ministro de Obras Públicas y Transportes o que directa o indirectamente, de conformidad con las leyes que regulan la materia, se encuentre vinculado con la prestación de servicios públicos en el transporte remunerado de personas en vehículos automotores por carreteras.

Además de los requisitos que estipula el artículo 3° de este Reglamento, la composición de este órgano colegiado exige título académico de nivel universitario.

La Secretaría Ejecutiva, a que se refiere el artículo 6° del Reglamento en comentario (Véase anexo No. 2) tiene como atribuciones -entre otras- el registro de los expedientes, la atención de consultas del público, empresarios y organizaciones interesadas en los asuntos de competencia de la C.T.T., mandar a publicar los acuerdos de la C.T.T, recibir documentos y escritos dirigidos a la Comisión, a las que debe revisar en sus formalidades.

La C.T.T. resolverá los casos de su competencia con apego a las leyes No. 3503, 5406 y 6324.

Las demás regulaciones son propias de un órgano colegiado en cuanto al quórum, el orden del día, las sesiones ordinarias y extraordinarias, la presentación de gestiones, solicitudes y recursos, la formación del expediente, la distribución de éstos y la recepción de informes, quiénes tienen acceso a los expedientes, las notificaciones, la ejecutoriedad de las resoluciones, el control de los acuerdos, los

recursos administrativos y los plazos. Todo ello forma un marco de actuación, no obstante, la C.T.T. recibe cantidad enorme, no solo de recursos administrativas, sino también recursos de amparo por violación al artículo 27 constitucional. En el fondo subyace un entramamiento con los órganos ejecutores de los acuerdos de Comisión Técnica, tanto de carácter técnico atinente a estudios de condiciones propias del funcionamiento de rutas y líneas de autobuses y de los mismos buses, como de todo el ámbito normativo que los regula. Estos análisis provocan grandes “embotellamientos” del flujo de respuestas plasmadas en informes y recomendaciones, que tardan hasta años en ser resueltas, ante un órgano que se reúne regularmente un día a la semana y que además, no puede intervenir la autoridad formal de los departamentos de la Subárea de Transporte Público, para exigir prontitud y calidad en la preparación de informes. Es el director de Transporte Público quien posee facultades jerárquicas para ordenar a las jefaturas departamentales. Sin ser ingenuo como para pensar en el difícil desempeño eficaz de jefes y subalternos, es lo cierto que suelen faltar más recursos, no sólo humanos, sino también de equipo, movilización y disponibilidad de viáticos, tanto como de capacitación.

A la C.T.T. se le ha indilgado por parte de los empresarios, atrasos en la atención de sus asuntos, porque no ha sabido seleccionar los trascendentes de los menos importantes y por tanto vive enfrascada en resolver casos irrelevantes.

5.3) Reglamento a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 25903 MINAE-M.O.P.T., publicado en el Alcance No.14 a La Gaceta No. 62, del 1° de abril de 1997.

Del análisis de este reglamento, que en mucho es reiterativo de lo prescrito por la Ley No. 7593 (Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos), se deriva como de relevancia para los fines de mi trabajo, el texto de los artículos 33 y 34 cuyo texto dice:

“Artículo 33.- Justificación de las peticiones:

Toda petición de los prestatarios sobre tarifas y precios deberá estar justificada. Además, los solicitantes tendrán que haber cumplido con las condiciones establecidas, por la Autoridad Reguladora, en anteriores fijaciones o en intervenciones realizadas en el ejercicio de sus potestades antes de la petición.”

“Artículo 34 - Irretroactividad:

Las variaciones de tarifas y precios regirán a partir de su publicación en el diario oficial y, en ningún caso, podrán tener efecto retroactivo.”

El capítulo VI del reglamento atañe a la atención al usuario, así el artículo 35 y siguientes, establecen toda la obligación de mantener en funcionamiento una dependencia de mercadeo para la información y atención al usuario, por medio de la cual pueden canalizar todas sus quejas, sugerencias y recibir información o dudas sobre la prestación del servicio, en particular se obliga a la citada unidad a suministrar por escrito la información relacionada con las tarifas y condiciones generales de la prestación.

Es dudoso que esta obligación pueda cumplirse con empresas unipersonales o muy pequeñas, porque representaría un costo muy elevado en relación con sus ingresos, por lo demás, es muy conveniente su funcionamiento en empresas de transporte medianas y grandes.

El reglamento de marras incluye, por parte de la ARESEP una atención especializada del usuario (artículo 37), prevista de un reglamento autónomo. Se establecen en los artículos siguientes los requisitos de las quejas, la posibilidad de llegar a una solución amigable, o el inicio del procedimiento según lo prescribe el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública, al tenor del cual se dará audiencia a las partes y finalmente se dictará la resolución (artículo 3 ibídem)

si la queja resultare fundada, el Regulador dispondrá que el prestatario adopte las medidas necesarias para corregir la anomalía, y, en caso de que lo haya pedido el quejoso y procediere, se establecerá la indemnización que deberá pagar el prestatario lo anterior sin menoscabo de las responsabilidades penales que cupieran para cualesquiera involucrados.

Los artículos 45 y 46 establecen: el primero, una base de datos para registrar las quejas, con información sobre el motivo de la consulta o denuncia y el resultado de la gestión formulada ante el prestatario; el segundo requiere las observaciones periódicas a cargo de la ARESEP, para detectar mejoras y deficiencias en los servicios públicos y sus resultados estarán a disposición del interesado.

Las garantías que se derivan de estas normas son un claro avance a favor de los usuarios de los servicios públicos, porque abre espacios formales para pronunciarse sobre el producto del servicio, el cual califica y puede cuestionar, y obtener respuesta a sus interrogantes. Solo falta consolidar este derecho para que se haga uso racional de él, como parte de la cultura de los usuarios y la obligación de los prestatarios por introducir mejoras en los objetos de sus concesiones y permisos.

El peso de la tarifa es determinante en los parámetros de la calidad, del servicio, si bien un aumento del costo del pasaje de un autobús causa reacción adversa entre los usuarios, hay quienes consideran que una elevación de la tarifa es aceptable en el tanto se aprecie una mejoría en la prestación del servicio.

Reglamentariamente los artículos 48, 49, 50, 51 y 52 encierran medidas de fijación ordinaria por lo menos una vez al año, con la finalidad de adecuar los precios y tarifas a los costos y a los parámetros de desarrollo y retribución competitiva que los rigen. La revisión ordinaria puede ser iniciada mediante petición razonada del prestatario, de las organizaciones representativas de los intereses de los usuarios o de oficio por la ARESEP, apegada a los requisitos que figuran en el respectivo

reglamento, incluido el trámite de audiencia. La fijación extraordinaria que se entiende así por la variación significativa de los parámetros económicos sociales o ambientales tomados al momento de su aprobación, también se entenderá por tal, la que sea el resultado de un modelo de ajuste automático; cuya aplicación no requerirá trámite de audiencia. La vigencia será hasta que se publique la variación de los precios y no se les dará efecto retroactivo.

El trámite de audiencia (artículo 53 y siguientes del reglamento en comentario) obliga a dar a conocer las solicitudes de tarifas, la formulación y revisión de las normas técnicas aplicables a la prestación de los servicios públicos, así como la formulación y revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas, todo ello bajo procedimientos de convocatoria que incluye:

- Nombre del gestionante y el asunto de que se trata
- Usuarios o prestatarios que puedan resultar afectados por lo que se resuelva.
- Requisitos y documentos que deben aportar las personas que desean participar para efectos de su identificación como interesados legítimos.
- Medios de prueba que podrán aportarse.
- Dependencia en la cual podrá examinarse o fotocoparse la información pertinente sobre el asunto.
- Plazo y oficina en la cual deberán presentarse las oposiciones y medios admisibles para hacerlas llegar.

La convocatoria se hará en el Diario Oficial La Gaceta y en dos diarios de circulación nacional, al menos con treinta días naturales antes de la fecha prevista de celebración.

Los interesados tendrán acceso a la información, toda persona con interés legítimo o derecho subjetivo podrá oponerse a la gestión, mediante la presentación de un escrito motivado acompañado de la prueba en que se fundamente su criterio, y con una antelación de 5 días hábiles antes de la

celebración de la audiencia. El plazo para resolver el acto final se hará dentro de los treinta días naturales siguientes a la celebración de la audiencia. El plazo para resolver el acto final se hará dentro de los treinta días naturales siguientes a la celebración de la audiencia.

Sobre sanciones administrativas, la Autoridad Reguladora podrá imponer: multas con montos de cinco a diez veces el valor del daño causado, conforme la determinación que efectuará la misma Autoridad Reguladora, cancelación de la concesión o permiso; cierre de la prestataria del servicio público y, ejecución de garantías.

Las grandes e incontables quejas de los usuarios por malo o pésimo servicio, pueden tener no sólo su desahogo por medio de las audiencias y acceso a los expedientes, sino el derecho de oponerse a un alza tarifaria (salvo el ajuste automático) por injusta o por deficiente calidad, concepto que va tener mucha ponderación en los debates que se susciten en las audiencias. La oposición justificada y razonable, aceptada por la ARESEP, no sólo va a conducir a un obligado mejoramiento de la flota vehicular y las condiciones, comodidad, seguridad y cumplimiento de horarios e itinerarios, sino a la aplicación de multas, caducidad de concesiones y cancelación de permisos. Esta democrática participación reivindica los derechos de los usuarios, pero también impulsa al empresario a tener un nivel de calidad muy aceptable, so pena de no tener incremento tarifario, o de que se ponga en peligro su concesión o permiso.

Si los casos de incumplimiento se comprueban y, no se actúa con lenidad ante las faltas, habremos hecho un favor muy significativo a los usuarios de los servicios, tanto como a los empresarios por tratarse de medidas correctivas, salvo las caducidades aplicadas, las que en todo caso harán poner la "barba en remojo" a otros empresarios transportistas.

El Capítulo XII de la ley en sus disposiciones finales modifica varias leyes entre las que se halla la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No. 3503, del 10 de mayo de 1965 y sus reformas, los artículos reformados son: el 1°, 2, 4, 10, 12, 17, 25, 30 y 31.

5.4) Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos, publicado según Decreto Ejecutivo No. 27636-M.O.P.T. del 19 de febrero de 1999.

Este reglamento que habla de políticas y estrategias, sin definir qué son unas y otras, no participa de la correcta acepción de ese vocablo, al menos en el campo administrativo, pues las conceptúan los autores Koontz y O'Donnell: "Como guías del pensamiento en la toma de decisiones, las políticas deben dejar margen para juzgar discrecionalmente. De lo contrario serían reglas. Es muy frecuente que las políticas se fijen como una especie de Diez Mandamientos que no dejan margen para la discusión". En cuanto a estrategias sostienen: "Las estrategias muestran la dirección y el empleo general de recursos y de esfuerzos: No tratan de delinear exactamente cómo debe cumplir la empresa sus objetivos, puesto que ésta es la tarea de un número enorme de programas de sustentación mayores y menores. Pero son una referencia útil para guiar el pensamiento y la acción de la empresa".³¹ Si aceptamos esta conceptualización veremos que ni las políticas ni las estrategias deberían incluirse en un reglamento y tanto su enunciado, su ejecución y su evaluación serían susceptibles de ser variadas sin la rigidez de un reglamento del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la enumeración de esas supuestas políticas que alcanzan a 19, al menos dejan ver las intenciones de lo que se propone el Poder Central, en tal sentido examinaremos las intenciones para ponderar cuales se orientan a potenciar la calidad del transporte público.

³¹ KOONTZ Y O'DONNELL, Elementos de Administración Moderna. Ed. Mc Graw-Hill, Bogotá, Colombia, 1975, página No. 55 y 57.

En el tanto se expresen criterios claros como la organización de las actuales empresas por sectores, para –como se afirma- separar el esquema tradicional obsoleto vigente en la actualidad, la realización de esfuerzos para contar con diseños planificados de recorridos, señalización o infraestructura adecuada para mejorar el tiempo medio de viaje, proporcionar seguridad, confortabilidad y una fijación tarifaria razonable, en ese sentido se acepta que estos criterios coadyuvarán a la búsqueda de la calidad en el servicio, como ya se ha manifestado en páginas anteriores.

Con ocho considerandos que sustenten el reglamento próximo a comentar, se inicia la intención del M.O.P.T. por reorganizar el sistema de transporte público remunerado de personas, a efecto –dice el considerando 3- de que se ajuste a la época actual, para que las empresas prestatarias del servicio, cuenten con el grado de organización y capacidad empresarial, que permita un servicio al usuario de la mejor calidad y mayor eficiencia.

Se ataca a las micro- empresas operadoras del transporte público, porque cada socio se encarga de las labores administrativas y de operaciones, como las recaudaciones, mantenimientos, compras, trámite administrativos o contabilidades, lo cual no es reflejo de una sana administración porque se incurre en costos adicionales innecesarios, lo que provoca esfuerzos mal emprendidos, que en última instancia es el usuario quien paga, en forma directa o indirecta.

Aprovecha el M.O.P.T. que a finales del año 2.000 vence un alto porcentaje de las concesiones y permisos otorgados para la operación de las rutas del Area Metropolitana de San José, lo cual facilita la reorganización, los servicios y las estructuras empresariales, que permitan una mejor administración del sistema, como centralizar talleres, redimensionar el parque vehicular, uniformar el equipo con que se presta el servicio, profesionalizar la administración de personal y capacitar los recursos humanos, mejorar las relaciones obrero-patronales y la relación pública con los usuarios del servicio, optimizar el

aprovechamiento de posibilidades financieras y en general lograr economías de escala que redunden en un servicio de menor costo y de mejor calidad.

La primera fase del plan se realizaría en San José, por ser una región con altas demandas, mayor número de operadores y que sufre mayores costos económicos, sociales, energéticos y ambientales con la organización actual.

Condiciona el M.O.P.T., la opción de un nuevo periodo de concesión a las actuales empresas de transporte, siempre que se ajusten a un nuevo esquema de organización por sectores. Se exige a los actuales concesionarios demostrar haber cumplido con ciertos requisitos previos para que establezcan algún tipo de convenio formal, como podría ser un consorcio operativo, una sociedad anónima, asociación y administración del transporte público remunerado de personas en cada sector, para lo cual cambiarían sus esquemas de organización interna, para aprovechar los recursos técnicos humanos, financieros y operacionales para alcanzar una prestación de servicio más eficiente, mejor organizada y con economías de escala. Todo ello conforme a las políticas y estrategias que se definirán en el reglamento de marras, tanto como a los procedimientos que se utilizará para la evaluación de la capacidad empresarial de las empresas concesionarias del Transporte Público Remunerado de Personas.

Para el interés pertinente a este trabajo, la política No.3, aunque un poco ambigua, resalta como misión de las personas físicas o jurídicas concesionarias, el velar porque la calidad y eficiencia del servicio, faciliten transportar al usuario del servicio con dignidad y seguridad.

Como para ser tomado en cuenta en el nivel competitivo futuro, por los actuales empresarios de transporte colectivo de la modalidad autobús, la novena de las llamadas políticas declaran los esfuerzos que hará el M.O.P.T. en el sentido de que, dentro del proceso de modernización del transporte, se analizarán nuevas alternativas tecnológicas, para el transporte público, como los trenes eléctricos, tranvías, trolebuses o autobuses limpios de baja emisión contaminante. En tal

sentido se han hecho demostraciones con autobuses eléctricos, muchos de los cuales han operado con éxito con los Estados Unidos; sin embargo, su costo viene a ser muy elevado como para que se halle una respuesta positiva entre los empresarios nacionales, quienes también cuestionan el suministro de repuestos y la versatilidad de recarga de las baterías que mueve el autobús eléctrico. Al menos esta modalidad provoca menos contaminación.

La décima política señala la definición de cada ruta, con base en las características del uso del suelo, de las proyecciones de demanda del transporte, las condiciones físicas, infraestructura vial y los planes de desarrollo urbano del Area Metropolitana. La ventaja que se deriva de esta "política" o "estrategia" es la reducción de los contaminantes, pues la generación de energía no carburante es menos dañina.

La política identificada como décimo segunda, concreta un compromiso a cargo del Estado sobre el cual se da una reiterada insistencia por parte de los representantes de las cámaras de transportistas, pues es certero que manifiesten el condicionamiento de la calidad en cuanto al cumplimiento de horarios y prontitud en el desplazamiento vinculado la prioridad de paso en las vías de acceso al área metropolitana.

Asumimos que otras "políticas" como el impulso de un proceso paulatino e intensivo de renovación y uniformidad de la flota, dará mayor prioridad a las de mayor ante las de menor capacidad. Estas decisiones son plausibles como medio de lograr una mayor eficiencia, pues se obtendría un mayor beneficio por unidad cuando el transporte esté en pleno empleo, así como un rendimiento mayor con costos de operación y mantenimiento menores, con flotas jóvenes o nuevas.

La autorización de los llamados servicios especiales, como el transporte de estudiantes universitarios, de escolares y colegiales, de trabajadores y de turismo,

será reestructuradas en su totalidad, con el fin de que tengan bien señalados sus objetivos, tanto como una operación razonable que evite la competencia ruinosa y un receso al crecimiento de las empresas de transporte público.

Particular comentario merece las "políticas" Nos. 15, 16, 17 y 18 que tienen un fuerte contenido hacia la calidad del servicio, en ellas se dicen:

15) "A efectos de garantizar la seguridad y confortabilidad del usuario durante el viaje de recorrido de su lugar de origen al de destino, el concesionario del servicio deberá contar con unidades de excelentes condiciones mecánicas y de carrocería, de tal forma que los autobuses que serán aceptados para la operación del servicio serán aquellos con una edad máxima de fabricación de siete años. El M.O.P.T. sólo admitirá llevar a cabo la refacción de las unidades por una vez siempre y cuando no hayan sido refaccionadas con anterioridad, entendiéndose esta acción como la autorización para extender la vida útil de la unidad a un máximo de doce años desde el punto de vista operacional y no de asignación de nuevo modelo, cumpliendo para ello con las exigencias y condiciones que la Comisión Técnica establecerá para estos procesos de refaccionamiento, que garanticen la seguridad y eficiencia de las unidades".

Esta decimoquinta "política" expresa los valiosos factores de seguridad y confortabilidad del usuario, que deberá aportar el concesionario por medio de unidades en excelentes condiciones mecánicas, sobre lo que gravita una remuneración que posibilite este cumplimiento, no dable en todas las rutas por efectos de la tarifa. En otras palabras la rentabilidad debe permitir alcanzar ese "ideal" ¿pero a qué costo?, es evidente que la sectorización sobre la cual se insiste reiteradamente, trata de generar economías de escala agrupando en un consorcio, cooperativa o sociedad anónima a un grupo de empresarios, aunque todavía no se ha demostrado, con relaciones y cálculos econométricos, la factibilidad de esa exigencia.

16) El MOPT en cumplimiento de las obligaciones de ley y de la política que tiene como propósito eliminar las barreras físicas o de diseño que limitan el fácil acceso a la población discapacitada al Transporte Público Remunerado de Personas, impulsará tecnologías que hagan posible el uso más racional del espacio físico dentro de cada unidad, a fin de mantener una relación óptima entre costo, aprovechamiento y frecuencia de viaje y el acceso independiente de la población indicada mediante facilidades, implementando en por lo menos el 10% de ley de los autobuses del parque vehicular, desde el momento de la prórroga de concesión. Se controlará, además que los equipos cumplan con las normas internacionales para la conservación del medio ambiente en lo relativo a emisión de gases y contaminación sónica, establecidas en las leyes vigentes.

Es una exigencia que impone el M.O.P.T., basado en la Ley No. 7600 publicada en el Diario Oficial La Gaceta 109 del 29 de mayo de 1996, la que debe incluirse en las condiciones que deben cumplir los concesionarios. El espacio físico dentro de los autobuses, es otro de los factores que se toman en cuenta en la calidad, tanto como los logros que se pretenden entre costo, aprovechamiento, frecuencias del viaje y cumplimiento de las normas internacionales de conservación al medio ambiente, en cuanto a emisión de gases y contaminación sónica. A este respecto vale la pena traer a colación un editorial del periódico La Nación titulado "Moros sin señor" (Autobuses: tecnología y, sobre todo autoridad)³².

Hasta ahora la emisión de gases, es incontrolable pues está a la vista en los buses urbanos del G.A.M, ni las multas, ni los operativos de tránsito para retirar placas o marchamos ecológicos, han bastado para contrarrestarla. Es aquí donde cobra vigencia la capacidad burocrática de hacerlo y la libertad de influencias de todo tipo, que eviten la lenidad de estos actos.

³² La Nación (Periódico), Editorial 23 de marzo de 1998, Página 13-A, que figura transcrito en el capítulo III.

17) Todas las empresas concesionarias del transporte remunerado de personas así como empresas privadas interesadas en el desarrollo de terminales para el transporte público de personas, deberán someterse a las políticas y disposiciones que sobre este aspecto defina el MOPT, a efectos de que el desarrollo y construcción de terminales obedezca a un proceso planificado, que permita armonizar con un desarrollo urbano libre de contaminación ambiental y de reducción del congestionamiento vial urbano, y con el plan de modernización del transporte público de personas que se pretende establecer, abarcando principalmente el Area Metropolitana de San José.

Es otra de las obligaciones que impone el M.O.P.T. a las empresas con el deberán someterse en el desarrollo de terminales, en armonía con el desarrollo urbano libre de contaminación ambiental y la reducción del congestionamiento vial. A este último respecto es el M.O.P.T., y las municipalidades los que tienen la palabra, ampliación de calles urbanas, terminación del anillo periférico, continuación de los planes de la carretera intercantonal, construcción de radiales y puentes elevados, son algunas de las obras viales tendentes a descongestionar las vías. En cuanto a las terminales, son proyectos sin duda, rentables y creo financiables con préstamos bancarios, pues suelen incluir locales comerciales que garantizan su éxito con el flujo de pasajeros. Al menos dos de los más grandes, el de los buses que viajan a la zona Atlántica construido en barrio Tumón en San José y la de la línea de San Ramón y Puntarenas, construida en barrio Los Angeles de San José, han probado generar ganancias para los inversionistas, a la par de su finalidad de brindar comodidad a los usuarios.

18) No obstante, que el MOPT tiene claro que se tiene una responsabilidad compartida con otras Instituciones Públicas, para velar por la calidad en la prestación de los diferentes servicios de Transporte Público Remunerado de Personas, ha tomado la iniciativa para establecer un modelo de evaluación de la calidad del servicio, que al menos considere los siguientes aspectos: 1) tiempo de viaje promedio (real vrs. Proyectado), 2) infraestructura vial del

recorrido, 3) información al usuario, 4) cumplimiento de horarios, 5) calidad de las unidades de acuerdo a la revisión técnica de los vehículos, estado de la carrocería, aseo y limpieza de las unidades, estado de los asientos, 6) seguridad ciudadana en las paradas y terminales, 7) calidad en las paradas terminales y de tránsito, 8) facilidades para discapacitados, 9) cumplimiento y normas legales, 10) presentación de los conductores y chequeadores de las unidades.

El modelo distinguirá los aspectos de responsabilidad del operador y de la Administración, definiendo claramente para cada parte, sus obligaciones y responsabilidades especialmente el papel de la Administración en la solución de problemas que escapan al control del empresario del transporte y que directamente influyen en la calidad del servicio.

Sin duda es la que recoge más elementos atinentes a los parámetros de calidad en el transporte público, primero enuncia un modelo de evaluación de la calidad del servicio, como son: los ya enumerados, todos ellos muy relevantes para la satisfacción de la clientela. Dista mucho el cabal cumplimiento de estas buenas intenciones, unas son fáciles de efectuar como información al usuario, limpieza y aseo de las unidades, estado de los asientos, facilidades para discapacitados, presentación personal de choferes y chequeadores; en cambio otros como seguridad ciudadana en las paradas, tiempo de viaje promedio, infraestructura vial del recorrido, son de más largo plazo y de mayor dificultad de realización.

En el capítulo II del Reglamento en comentario, denominado "Normas y Procedimientos que regirán para la evaluación de las empresas de transporte público remunerado de personas del Area Metropolitana de San José", se otorga a las actuales empresas, un período hasta el 30 de noviembre de 1999, para que puedan organizarse adecuadamente para operar el sector, donde se caracterice, por una administración central, que ejecute las directrices de una Junta Directiva y la Asamblea General con la estructura orgánica y funciones que se establezcan en el ordenamiento jurídico, para el tipo de persona jurídica de que se trate.

Las empresas de transporte público remunerado de personas en modalidad autobús, deberán presentar un plan para la evaluación de las capacidades empresariales, de las empresas concesionarias de servicios de transporte público remunerado de personas, en donde demuestren su organización como empresa, calidad del servicio prestado y demás aspectos el cual será evaluado, aprobado o rechazado. Las empresas que no aprueben el plan para la evaluación de sus capacidades empresariales podrán en un plazo de treinta días naturales, replantear su plan acatando las observaciones que se realizarán, las que de no ser corregidas en el plazo establecido quedará rechazado el plan, lo que la excluye de un nuevo período de concesión. Las empresas que logren aprobar la evaluación, podrán integrar una nueva empresa.

Se compele a las empresas a organizarse por sectores, para poder optar por la prórroga de la concesión, deberán demostrar que han cumplido con lo dispuesto en la segunda etapa, sea haberse constituido en empresa única por sector antes del vencimiento de la concesión, conforme al Plan de Sectorización que publicará el M.O.P.T. antes del 31 de agosto de 1999. Una vez cumplido este requisito, las empresas podrán optar por las prórrogas de concesión, siempre y cuando se hayan sujetado a un plan de evaluación, para verificar la implementación del plan de sectorización propuesto, con la comprobación de que sus compromisos se estén ejecutando antes de la formulación de la concesión.

El último artículo de este capítulo II estipula que el plan de evaluación de la capacidad empresarial, deberá estar presentada obligatoriamente por todas las empresas de transporte remunerado de personas, a más tardar el 30 de abril de 1999, al menos con la presentación de un informe que contemple los siguientes aspectos:

A.- Sobre la prestación del servicio (65%)

A-1) Opinión del usuario (15%)

A-2) Perfil del usuario y cantidad de pasajeros movilizados
(10%)

A-3) Plan de mejoramiento de la flota actual (40%)

B.- Organización como empresa única (35%) comprende:

B-1) Descripción de la situación actual de la A como empresa única, descripción de la organización operativa financiero-contable. Presentación de estados financieros -auditados al último periodo fiscal. Organigramas descriptivos de la situación actual y propuesta, en el evento de que participe en un nuevo periodo de concesión de servicios. Profesionales y personal con empresas asesoras externas (5%). B-2) La evaluación del cumplimiento de los términos del contrato tendrá una ponderación del 5%. B-3) Los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de la flota de autobuses, con el detalle que pedirá al M.O.P.T., según las características de la flota automotriz; la infraestructura de apoyo, como facilidades para el mantenimiento en general, como taller mecánico, bodegas, equipo y herramientas (10%). B-4) La tecnología con que se cuente para la administración eficiente (5%). B-5) Las facilidades para el personal de operación como dormitorios, baños, comedores, seguridad ocupacional y capacitación (5%). B-6) Terminales adecuadas que faciliten la operación y contribuyen al mejoramiento del servicio del usuario (5%).

Tanto el detalle de la evaluación completa, que expresa en que consiste cada ítem, como las certificaciones que deben adjuntarse al plan de evaluación se incluyen respectivamente, como anexos No 3 y 4. Se determina que el puntaje mínimo para aprobar el Plan de Evaluación es de un 80% sin excepción y la información suministrada se hará bajo juramento, de manera que si se comprobare cualquier falsedad, la empresa queda eliminada de la posibilidad de participar en el proceso de selección de empresas candidatas a organizarse por sectores.

El artículo 9° ibídem crea una Comisión de Evaluación, presidida por el Viceministro de Transportes o su representante, el Director General del Area de Transportes o su representante, el Director de Transporte Público, sin perjuicio de incorporar cuando se requiera, el personal técnico necesario para el cumplimiento de sus objetivos. El representante legal de cada empresa deberá enviar el "plan para la evaluación de la capacidad Empresarial" a más tardar el 30 de abril de 1999, mientras que la Comisión de Evaluación tendrá tiempo hasta el 30 de junio de 1999 para aprobar o rechazar el plan. Las deficiencias del plan se podrán subsanar hasta el 31 de julio de 1999 y el M.O.P.T. deberá haber aceptado o rechazado el plan, de manera definitiva hasta el 31 de agosto de 1999. La Comisión de Evaluación podrá contratar el personal profesional privado necesario para facilitar la evaluación requerida, con el propósito de cumplir con los plazos establecidos.

Se pide al sistema bancario nacional, prestar colaboración para que las acciones de la empresa sean aceptadas como garantía colateral, en las gestiones de préstamo dirigidas a reemplazar total o parcialmente sus flotas automotrices. Cabrá como alternativa de financiamiento, que el M.O.P.T. autorice a los concesionarios, llevar a cabo diferentes modalidades de arrendamiento para la renovación de sus flotas de autobuses, previo análisis establecido en el artículo 5°, punto III del decreto en comentario.

Como medio para agilizar y hacer más eficientes los procedimientos administrativos del transporte remunerado de personas, el M.O.P.T. privatizará, según reza el artículo 12 ibídem, todos aquellos estudios y servicios administrativos complementarios, necesarios para la planeación, regulación, control y vigilancia del citado medio de transporte, tendentes al proceso de modernización de la actividad, a tenor del registro de oferentes que se establezca o utilizando personas o empresas que puedan contratar con el Estado en forma directa conforme con la ley.

Los transitorios del reglamento, anuncian las reformas necesarias al marco legal, en aspectos orgánicos, administrativos y regulatorios para el logro de las implantaciones de las políticas y estrategias ya comentados, para lograr la organización gubernamental necesaria, para controlar y administrar la prestación del servicio remunerado de personas. Se solicita a la Comisión Técnica de Transportes fomentar el mejoramiento sustancial en la regulación y las mejoras formas de prestación de los servicios, contando incluso con nueva tecnología para el transporte público, que permita mejorar la calidad de los servicios al menor costo para el usuario.

5.5) Reglamento de condiciones laborales y de salud ocupacional de los choferes de autobuses (Decreto Ejecutivo No. 27298-MTSS, publicado en La Gaceta No. 183 del 21 de setiembre de 1998).

Este reglamento, según reza su artículo 1°, determina las normas sobre las condiciones y el ambiente de trabajo en las empresas autobuseras.

Es de interés el artículo 5° (De las obligaciones de los patronos) entre cuyos incisos tenemos el a) que a la letra ordena: "Mantener en buen estado de conservación, funcionamiento y uso los vehículos de trabajo, planteles y terminales que disponga la empresa para la prestación del servicio". Este inciso obliga en un asunto ligado a la calidad en la prestación del transporte, lo hace de manera directa hacia los patronos, aunque con la tendencia de favorecer a los choferes en su desempeño, no sólo lo hacen con éstos, sino que tal deber se proyecta a los usuarios aunque sea por vía subyacente.

Más adelante el artículo siete obliga a los trabajadores a, conforme al inciso b): "Mantener una actitud vigilante sobre el buen estado de conservación funcionamiento y uso de la unidad. Además deberá reportar a la empresa, toda situación anómala o condiciones de riesgo y/o inseguridad que le dicte su experiencia para evitarle daños a la empresa y a terceros, como a él mismo". Este es un apartado valioso en el tanto corresponsabiliza al chofer de los daños que percibe, pero es en extremo dudoso que se aplique con resultados positivos, pues

la realidad evidencia una pasividad muy notoria, a juzgar por la apariencia de una buena parte de la flota vehicular.

De ese mismo artículo, el inciso e) estipula: "Tratar a los usuarios con el respecto y consideración debidos". Esta es una queja muy reiterativa de parte de los clientes del transporte, a lo cual habrá que poner mucha atención, ya sea con sanciones drásticas o por medio de la capacitación dirigida a los choferes, incluyendo el control del "stress".

Como parte de la seguridad -factor de calidad- se incluye en este artículo de obligaciones: h) "No exceder los límites reglamentarios de velocidad permisible".

Entre los actos prohibidos a los choferes del artículo 8, figura el inciso e) que dice: "El uso de un vehículo que no cuente con las condiciones mecánicas necesarias para su uso en las carreteras".

Sobre el capítulo V de las condiciones ambientales, el artículo 24 refiere los niveles máximos de ruido, según la Ley de Tránsito No. 7331 y el Reglamento General para el Control de Ruidos y Vibraciones y sus reformas. Por su parte el artículo 27 regula las condiciones ambientales, límites a la temperatura y ventilación, que pudieran ser perjudiciales para la salud.

Los otros artículos de este reglamento versan sobre las condiciones laborales de los conductores de los autobuses, como limitantes de espacio, comodidades ergonómicas para realizar los distintos movimientos al conducir. Además regula la jornada laboral, el descanso, la existencia de dormitorios, comedores, servicios sanitarios y se obliga a su capacitación a cargo del Consejo Vial y del Instituto Nacional de Aprendizaje. Como se ve todas estas normas tienden a beneficiar a los choferes, elementos relevantes en la búsqueda de la calidad en la prestación del servicio.

CAPITULO III
INCONFORMIDAD DE LOS USUARIOS FRENTE AL CONCEPTO DE
CALIDAD EN EL TRANSPORTE PUBLICO

Sección I. Información y criterios periodísticos

Una manera de asomarse a un cuadro general de lo que se piensa y se siente respecto del funcionamiento del transporte colectivo de pasajeros por autobús, lo derivamos de los titulares y de las noticias periodísticas. En mi opinión se registra aquí una especie de diagnóstico de lo que piensa la gente y traduce en malestar a través de los medios de información colectivo y la formación de opinión pública.

La enorme complejidad de la problemática del transporte remunerado de personas abarca muy distintas facetas para los efectos de ilustrar aquellos que atañen más a la mala o regular calidad de los servicios, describiremos a manera de diagnóstico y comentaremos algunas noticias periodísticas que recogieron en su momento un detalle noticioso o bien las protestas de los usuarios y los puntos de vista de los otros protagonistas, tanto empresarios como autoridades del M.O.P.T.

Estos son algunas de las noticias:

- "TICOS PAGAN ATRASO DE MODELO TARIFARIO"³³. Se expresa que: "El año pasado se presentaron 1.000 denuncias por la mala calidad del servicio de autobuses, 400 más que en 1997" citan a continuación que las quejas consisten en el mal trato de los choferes y el incumplimiento de los horarios, falta de información en los cambios en las tarifas poca cantidad de unidades que prestan servicio y mal estado de ellas, así como lentitud en el traslado. La periodista de este artículo destaca: "Los costarricenses están pagando con su dinero y paciencia el atraso de las instituciones

³³ Al Día (Periódico) Lunes 25 de enero de 1999. Pág. No.14.

estatales, que no se ponen de acuerdo sobre un nuevo modelo para la fijación de tarifas de transporte, que incluiría criterios de calidad”.

Añade: “Las propias autoridades estiman que el nuevo sistema bajaría entre 10% a 15% los costos de operación de las empresas, lo que permitiría tarifas más justas y bajas”.

Se insiste en la idea de castigar con la reducción de los márgenes de ganancia o los autobuseros que no mejoren la calidad del servicio. Entre los incumplimientos sancionables figuran los autobuses en mal estado, la falta de renovación de la flota vehicular la ausencia de pólizas contra accidentes, el incumplimiento de horarios y la desobediencia en cuanto a los índices tolerables de contaminación.

A pesar de que en el mes de diciembre de 1998, un experto argentino habría diseñado un modelo tarifario, cuyo costo alcanzaría los 70 millones de colones. El modelo nuevo considera tarifas según la cantidad de usuarios, la distancia de las carreteras y las condiciones de las carreteras, además, se pretende que empresarios organizados puedan unirse para explotar una concesión y con ello, obtener una reducción de costos y mejores ventajas para la compra de insumos. Esta modalidad llamada sectorialización del transporte, se haría merced al vencimiento de la mayoría de concesiones para el año 2.000 lo cual deja en libertad al M.O.P.T. de condicionar las prórrogas.

Otra de los factores que hacen más compleja aún la problemática estudiada, es la relación choferes y patronos, para lo cual se puso en vigencia un Reglamento de Condiciones Laborales y Salud Ocupacional de los Choferes de Autobuses. Así lo informa La Nación en publicación del 8 de noviembre de 1998, se estipula en este cuerpo normativo la obligación de capacitar en materia de seguridad e higiene, respetar una jornada de 12 horas diarias como máximo, otorgar a los choferes en ese periodo, un descanso de 30 minutos por cada 4 horas de manejo e impedir

laborar durante el día de descanso y durante las vacaciones anuales, instalar asientos ergonómicos, ajuste de marchas y volante, autobuses provistos de puerta izquierda del conductor, aislamiento de ruido de las máquinas y proporcionar comedores. Por su parte, los choferes tienen la obligación de revisar el estado de los autobuses, tratar con respeto a los usuarios, no permitir ingreso por la puerta trasera, no conducir vehículos en mal estado, mantener la higiene de éstos, no distraerse con radio, televisores o tertulias con los usuarios.

- “EL BUS NO PASA... EL TIEMPO SÍ”³⁴. Cerca de 85 por ciento de la población del área metropolitana utiliza el servicio de autobuses. Usted entra al trabajo a las 8 a.m., pero debió salir de su hogar por lo menos una hora antes. El bus va lleno de pasajeros y, como si fuera poco, la presa vehicular empieza a generarle tensión, porque puede llegar tarde a su destino.

Agregue al trayecto lluvia, ventanas cerradas, congestión, vapor...

Esa es una situación casi diaria para los usuarios del servicio de buses en el área metropolitana. Las quejas están a la orden del día, porque ante la tensión, se genera agresividad entre quienes ocupan el autobús.

La calidad que se brinda no solo se relaciona con la flota que cada empresa de transportes ponga en funcionamiento y con el estado de las unidades, sino también con la organización de rutas, el movimiento de vehículos particulares y hasta con los huecos en calles y avenidas.

Los aspectos mencionados provocan la principal queja: el aumento en el tiempo de viaje, ese que, duplicado, tiene un costo, es un tiempo perdido, es un tiempo en congestión, según coinciden varios usuarios. En San José funcionan alrededor de mil unidades distribuidas en 120 rutas urbanas e interurbanas que rodean el casco central y que se mueven en un esquema radial.

³⁴ La República (Periódico), lunes 30 de octubre de 1995, página No. 4-A

Desde el punto de partida los autobuses viajan hacia el casco central y sin ingresar en él retornan al de arranque. Sin embargo, se necesita cambiar el esquema actual, indicó el Director de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), quien habló de estudios para establecer rutas que unan la parte norte de la ciudad con la sur, al igual que en el sentido este-oeste.

Este sistema se combinaría con rutas intersectoriales, que no ingresen en el casco sino que lo rodeen, con lo cual se lograría tener menos buses entrando en el centro de San José. Es probable que este sistema incluya terminales de autobuses.

- “FUERA BUSES EN MAL ESTADO”³⁵. Refiere los operativos de la Policía de Tránsito dirigidos a sacar de circulación aquellos buses que no pasen la revisión técnica. El operativo abarcó Santa Marta, Y Griega y Guadalupe de Goicoechea. Se retiraron placas a los buses que presentaban irregularidades especialmente en cuanto a exceso de humo.
- Afirmó la directora de Transporte Público al ser entrevistada, que si el empresario no repara las unidades y brinda un seguro más seguro para los usuarios, podría perder la concesión de la línea.
- “AUTOBUSEROS DEBERÁN FUSIONARSE PARA OPERAR”³⁶ Detalla que el Poder Ejecutivo prepara un decreto para obligar a las empresas a fusionarse, bajo el concepto de sector y no de ruta. Así, las empresas deberán organizarse como un sola, bajo una administración central. El Viceministro de Transportes señaló que existen 55 empresas y que la idea es sectorizar y reducir al mínimo posible esta cantidad, no para eliminarlos sino para organizarlos y que cubran un área específica. La propuesta del gobierno se entregará a los empresarios bajo el título: “Políticas Generales

³⁵ Diario Extra (Periódico), miércoles 12 de agosto de 1998, página No.2

³⁶ La Prensa Libre (Periódico), Martes 8 de setiembre de 1998, página No.3

y Estrategia en el Sector de Transporte Público Urbano”. Para los años 2000 y 2001 se vencen casi el 75% de las concesiones de la modalidad autobús, lo que puede servir para que las prórrogas se supediten a la aceptación de la sectorización. Para San José se pretenden sectores con dos tipos de rutas: primarias (de conexión con el centro de San José, y secundarias (rutas alimentadoras que no van al centro de la ciudad). Las categorías serían definidas por el uso del suelo, las proyecciones de demanda de transporte, las condiciones físicas de la infraestructura vial y los planes de desarrollo urbano dispuestos para la capital. Cada sector - agrega la noticia- será manejado por un concesionario, o sea, una sola compañía, que será evaluada en aspectos de calidad del servicio prestado, estudio de la cantidad de pasajeros movilizadas, plan de mejoramiento de la flota, capacidad administrativa. Sólo las que aprueben con un mínimo de 85% podrán optar por la renovación de la concesión. El dictamen lo daría una comisión mixta integrada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- “SAN JOSÉ EN LA ENCRUCIJADA”.³⁷ Dice: “Es hora de que los autobuses finalicen sus recorridos en la periferia de San José y no en el corazón de esta maltrecha ciudad...El objetivo era evitar que las numerosas unidades, muchas de ellas en pésimo estado y convertidas en verdaderas chimeneas, ingresaran al centro... Por la salud de todos, es necesario tomar decisiones sobre las paradas de buses, para empezar a oxigenar a esta decadente capital. Sabemos de otro proyecto que busca establecer terminales en las afueras de la ciudad, pero incorporando servicios de busetas en perfecto estado y con accesorios y equipos que eviten la contaminación, que sean las que lleguen hasta el centro, para evitar a las personas largas caminatas”.

³⁷ La Prensa Libre (Periódico), Martes 8 de setiembre de 1998, página No.3

- "PIDEN TOMAR EN CUENTA CALIDAD DEL SERVICIO EN TARIFAS DE BUSES"³⁸ La Defensoría de los Habitantes pidió a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos incorporar en el modelo de cálculo de tarifas de buses, la calidad en el servicio que brinda cada ruta, de manera que a los empresarios que dan mal servicio se les castigue vía tarifa.

La Defensoría de los Habitantes destaca que no es justo que se tomen en cuenta solo parámetros económicos... En los mejores casos tampoco se ha actualizado sobre la cantidad de pasajeros, eficiencia de las unidades y todo un sin fin de situaciones que podrían denominarse como calidad en el servicio... La cantidad de carreras, la cantidad de pasajeros, son algunas de las variables, no es igual la tarifa para un bus que viaja lleno a cuando lo hacen vacíos. Para el funcionario de la Defensoría de los Habitantes, las tarifas deben de incorporarse a los costos de operación lógicos, con números comprobados por el M.O.P.T., sino también elementos de calidad, como estado de los vehículos, horarios, trato, eficiencia y otros. Indica que todos los aspectos de calidad, podrían darle al usuario una calificación que se sumaría o rebajaría a la utilidad.

- ARESEP LLAMA ATENCIÓN A M.O.P.T.³⁹ Alude a las diferencias entre ambas instituciones se dieron en cuanto a la definición del modelo tarifario del transporte público, que la Sala Constitucional resolvió a favor de la ARESEP.

Los reclamos son: a) Unificar criterios para fijar las tarifas e indicar las características técnicas y número de unidades de cada ruta.

³⁸ Editorial de La Prensa Libre (Periódico), Lunes 22 de junio de 1998, página No.12

³⁹ Al Día (Periódico) 29 de marzo 1998, página No.10

b) Definir las rutas clasificadas como interurbanas y como montañosas, cuyos valores varían, c) Coordinar el trámite de las flotas para comparar la información suministrada por el empresario y la registrada en el Ministerio. d) Dar trámite obligatorio a las solicitudes tarifarias pues, cuando el M.O.P.T. no las resuelve en el plazo de 30 días estipulados por la ley, la ARESEP debe realizar el proceso. e) Emitir criterio sobre las empresas que tienen dos o más rutas distintas y las unen al hacer los estudios. También establecer una política con respecto al refaccionamiento de unidades. f) Resolver seis casos pendientes de rutas y dar trámite a otras seis quejas de los usuarios.

“FORO MARGINA CALIDAD DEL TRANSPORTE”⁴⁰

El detalle de la noticia consigna: que... “en medio de la ola de accidentes por fallas mecánicas, y a pesar de las múltiples denuncias de la Defensoría de los Habitantes, el tema de la calidad del servicio de transporte público no se analizó en un foro celebrado en la ARESEP.

Contrario a lo que muchos esperaban el foro en el que participó el Ministerio de Obras Públicas (M.O.P.T.), la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), y representantes de las cámaras de transportes, dejó para un próximo encuentro el polémico tema de la calidad del servicio.

En cambio se acordó incluir en el actual modelo tarifario el rubro de los gastos por peaje para las rutas de buses que deban pagarlo.

También se agregará el modelo un nuevo costo por reserva técnica, que se refiere a un porcentaje de la flota que el autobusero mantiene en reserva para casos de emergencia y horas pico.

⁴⁰ Editorial (La Prensa Libre (Periodo), Lunes 22 de junio de 1998, página No.12.

La calidad del servicio fue reclamada por la Defensoría de los Habitantes, pero la posposición del tema favoreció nuevamente a los autobuseros”.

Un funcionario de la Defensoría de los Habitantes, explicó que si el rubro de calidad no se incluye en el nuevo modelo tarifario que estudia la ARESEP, lucharán por una reforma a la ley de la entidad reguladora para que ésta pueda ejercer un control más severo sobre el servicio de transporte.

Hasta ahora –agrega la información- lo único que ha hecho la ARESEP es aprobar tarifas y señalar a los empresarios las deficiencias que deben superar. Si éstos no cumplen, no pueden obtener una nueva fijación tarifaria.

Afirmó un funcionario de la ARESEP que la ley que la regula, por ser general de servicios públicos, cede en esa materia ante la Ley de Tránsito, por lo que es el M.O.P.T. el que tiene la potestad legal para sancionar a quienes no cumplen con los parámetros de calidad. El parámetro de calidad será incluido en el próximo modelo tarifario, pero su discusión se realizará en un nuevo foro.

Un representante del Sindicato de Trabajadores del Transporte, manifestó su disconformidad, porque ni los usuarios ni los trabajadores del sector han sido tomados en cuenta en la discusión, a pesar de que son los más afectados por las medidas que se tomen.

- “INDAGAR REVISIÓN DE AUTOBUSES”⁴¹. La Defensoría de los Habitantes investiga posibles fallas en la revisión técnica de autobuses que permitieran que un importante número de estos vehículos circulen sin el seguro exigido por la ley. De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Tránsito, todo vehículo que brinde servicios de transporte público como taxis y autobuses, debe cumplir con una revisión cada seis meses. “El M.O.P.T.

⁴¹ La Nación (Periódico) 14 de marzo de 1998, página no. 9

estaría incumpliendo con las obligaciones que le exige la ley, si en las revisiones semestrales se dan los permisos de circulación sin exigir el seguro primero”, expresó la Defensora de los Habitantes. Añadió que si está tratando de comprobar si la mayor parte de las infracciones ocurren con buses privados que brindan servicio como transporte de estudiantes y de turistas.

Se estima –aunque no hay datos oficiales- que del total de buses que estarían circulando al margen de la ley, las cifras extraoficiales son encontradas, y oscilan entre los 1.000 y 3.000 vehículos.

- “MOROS SIN SEÑOR”⁴²

- Dice la información:

Autobuses: tecnología y, sobre todo autoridad.

“El chofer dejó el autobús estacionado en una pendiente, mientras almorzaba, y, de pronto, según confesión suya, “se vino solo y destruyó una casa”.

La lista de accidentes de tránsito, provocados por choferes de autobuses puede agrandarse. “...También el irrespeto a los peatones, a los conductores de otros vehículos y a los que reposan y trabajan en sus casas. Se estacionan donde les viene en gana con una preferencia patológica por la entrada de las cocheras: ... Conviertes en parada la mitad de las calles o cada metro de carretera. “Los inspectores de tránsito los ven pasar superando marcas de velocidad y, quizás por la proeza, los saludan... a su paso dejan una estela de humo, homenaje al ecomarchamo, a sus creadores y al principio de autoridad. Y si alguien se pregunta, henchido de fervor cívico, si habrán satisfecho los trámites y las normas de revisión la respuesta está a la vista. Al parecer disfrutaban de un fuero especial, por cuanto a los incumplimientos citados ha de agregarse que de nada han servido las quejas de los ciudadanos, las columnas las cartas y los comentarios editoriales de los periódicos”.

⁴² Editorial de La Nación, (Periódico) 23 de marzo de 1998, página 13-A

- CAOS EN REVISIÓN TÉCNICA.⁴³ Refiere las largas filas, las horas de espera y el lento papeleo. La revisión de los vehículos pasó al Plantel Central del M.O.P.T. desde el 30 de abril de 1998. Esto obedeció a la necesidad de que se realice la revisión técnica, trámites para corroborar el refaccionamiento de buses, mientras se negocia, con algunos talleres que brindan servicio al Instituto Nacional de Seguros, para que asuman temporalmente esa tarea.

- "REABREN REVISIÓN TÉCNICA"⁴⁴
Dice: "Con nuevo personal, ayer se reabrieron las puertas del plantel de Revisión Técnica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en La Sabana. En ese departamento, ocho mecánicos asumirán la tarea de revisar vehículos usados que vienen llegando al país, buses y demás automotores.

- Las instalaciones de La Sabana fueron cerradas en la última semana de abril, debido a una serie de irregularidades, entre las que figuró el otorgamiento de un certificado que daba constancia de que seis buses habían sido refaccionados, (reparados para que fueran aceptados como nuevos), cuando en realidad no fue así. Las denuncias sobre esa y otras anomalías fueron hechas por Al Día y la Defensoría de los Habitantes, Este medio cuestionó con insistencia que los autobuses sufrían accidentes por desperfectos que pasaron inadvertidos para la Revisión Técnica".

- BUSES AÚN ESPERAN REVISIÓN.⁴⁵ Se comunica que: "Las unidades autobuseras se quedan para el momento sin una fecha para pasar el proceso de revisión técnica en el taller de La Sabana. La inexperiencia del personal que labora desde ayer, ocho mecánicos e igual cantidad de

⁴³ Al Día, (Periódico) viernes 15 de mayo de 1998, página No. 6

⁴⁴ La Prensa Libre, (Periódico) sábado 16 de mayo de 1998, página No.8

⁴⁵ La Prensa Libre, (Periódico) sábado 16 de mayo de 1998, página No.3

administrativos, hizo lento el proceso que motivó una serie de errores a la hora de confeccionar las fórmulas que sirven como comprobantes.

- **AUMENTO DE TARIFAS PROVOCA BLOQUEO.**⁴⁶ "El aumento en la tarifa de buses a Coronado aprobada en el mes de marzo, provocó ayer angustia y malestar en los pobladores del distrito de Dulce Nombre, quienes cerraron la vía de acceso al lugar con piedras y troncos, en demanda de un mejor trato por parte de los empresarios de Auto Transportes Moravia (AMSA). Un líder de la comunidad y expresidente de la Asociación de Desarrollo de Coronado, dijo que el aumento es sólo una de las disconformidades de los habitantes de ese cantón. Su servicio es pésimo. No es posible que cada seis meses nos aumenten los pasajes".
- **RECONOCEN QUE REVISIÓN TÉCNICA DEL M.O.P.T. NO SIRVE PARA NADA.**⁴⁷ "El Viceministro de Transportes ad honorem aceptó que el departamento de Revisión Técnica no servía para nada y por eso lo cerraron ayer, sin haber informado a los trabajadores. El jefe de Revisión Técnica aseguró que si fue cerrado porque no era eficiente, es por culpa del Gobierno que no les daban las herramientas técnicas necesarias. Indicó que, el descuido es tan grande que ni siquiera conocen lo que es una computadora por cuanto todo el trabajo era manual".
- **"AUTOBUSES DEFICIENTES"**⁴⁸. El mismo Ministro de la actual administración del M.O.P.T. admite la incomprensión por el mal estado de muchos de los autobuses que brindan servicio de transporte público principalmente en las zonas rurales y la probada incapacidad de las autoridades de gobierno para corregir el estado de semejante transgresión a las normas básicas de seguridad vial. Lo peor es que se trata de un viejo

⁴⁶ El Heraldo, (Periódico) miércoles 13 de mayo 1998, página No. 8

⁴⁷ El Heraldo, (Periódico) viernes 1º de mayo de 1998, página No. 12

⁴⁸ La Nación (Periódico) sábado 23 de mayo 1998, pág. 12-A

mal, tan conocido como tolerado. En cuanto –añade- una gran debilidad de la institucionalidad... El desorden de nuestro sistema de transporte, además es fruto del clientelismo político que abrió concesión tras concesión para satisfacer las demandas de comunidades, grupos y empresarios interesados, todo carente de planificación y estudio. Las empresas son reflejo de tal proveedor, las hay de diversa condición y fortaleza técnica, económica y financiera...

"Paralelamente será necesario redactar y lograr la aprobación de una nueva ley que modernice la relación contractual de las concesiones, de manera que obligue clara y drásticamente el cumplimiento de la calidad del servicio. Esta nueva ley deberá, entre muchas otras cosas, permitir que sean los mismos concesionarios los que financien por medio del pago de un canon, la operación del ente regulador.

Aprovechando el vencimiento dentro de dos años de las concesiones vigentes, deberá el Ministerio diseñar un nuevo sistema de transporte para el Area Metropolitana de San José. Un nuevo sistema que racionalice los servicios, evite el congestionamiento innecesario de nuestras vías públicas y reduzca sustancialmente la contaminación ambiental."

- "PRIMERO REVISAR BUSES, LUEGO TARIFAS"⁴⁹. Dice el matutino: "Nos parece justo y conveniente que las autoridades concernidas no den su visto bueno a la aplicación de alzas tarifarias aprobadas para 151 rutas de buses, hasta tanto las unidades que las sirven no cuenten con las condiciones mecánicas que ofrezcan seguridad a los usuarios.

⁴⁹ La República (Periódico) miércoles 20 de agosto de 1997, página No. 12-A

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) dio el visto bueno a ese ajuste en las carreras. Hubo un acuerdo entre esa Entidad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (M.O.P.T.), de manera que si no se garantiza el servicio eficiente y seguro, las nuevas tarifas no se aplicarán.

Nos parece que la determinación de que sea el M.O.P.T. quien dé luz verde una vez hechas las revisiones, fue un paso apropiado. Y debe reconocer que a esta actitud más rígida se llegó después de las legítimas reacciones habidas cuando en un solo fin de semana se produjeron tres accidentes evitables, los cuales dejaron un saldo de un muerto y 90 heridos.

No se trata de estar en contra de los empresarios de transporte en general, pero sí opuestos a aquellos que pretendan mayores ingresos sin invertir el mínimo de dinero para ofrecer seguridad y comodidad a los usuarios. Estos hacen un esfuerzo grande al cubrir más altas tarifas para movilizarse hacia sus puestos de trabajo, a los centros de estudio y a sus hogares. Lo anterior dice bien en relación con una mayor sensibilidad de los burócratas obviamente generada más que en la beligerancia de los costarricenses en defensa de sus derechos, en las actuaciones de organizaciones públicas y particulares que reaccionan en tiempo y con prontitud frente a los abusos de sectores mal acostumbrados a hacer lo que quieren en demérito de los derechos de la sociedad civil.

Vamos avanzando y hay que reconocerlo. Empero, la comunidad ha de tomar en sus manos una cuota mayor de participación en defensa de sus intereses, si desea que en verdad se respeten todos sus derechos.”

- PIDEN CANCELAR PERMISO A BUSES⁵⁰

“La solicitud para que se estudie la posibilidad de cancelar la concesión a la empresa de transportes...que presta el servicio entre San José y Curridabat, fue presentado ayer ante la Autoridad de Servicios Públicos (ARESEP). La gestión fue realizada por el Ministro de Ambiente y Energía..., quien además denunció a otras diez líneas de autobuses por aparente contaminación de sus unidades, para que esta situación sea tomada en cuenta a la hora de fijar nuevas tarifas.

Una serie de deficiencias en la flotilla de autobuses de servicio público encuentra el Ministerio de Obras (M.O.P.T.), luego de la revisión técnica de las unidades, que se está aplicando en La Sabana a 94 rutas que prestan servicio en el área metropolitana. El 80% de la flotilla hasta ahora examinada por el M.O.P.T. no supera la revisión debido a la falta de partes o dispositivos básicos como los limpiaparabrisas, bujías y pines; así como el uso de llantas desgastadas, frenos y barras de transmisión en mal estado, parabrisas rotos, tapicería y piso con acentuado deterioro. Ante esta situación el M.O.P.T. ha rechazado la mayor parte de las unidades de transporte público, lo que ha obligado a segundas revisiones para autorizar su circulación una vez subsanado las deficientes.”

- REVISIÓN BIEN HECHA⁵¹

“No debemos perder la esperanza de que el nuevo gobierno y nuevo Ministro de Obras Públicas y Transportes terminen por resolver el problema de la revisión técnica de los automotores... Transportes de pasajeros que se quedan sin frenos o que dejan perdidas las llantas, se han vuelto noticia casi cotidiana en los medios de comunicación ante la mirada impotente de los ciudadanos. Todos sabemos que una de las causas es el hecho de que esos buses reciben sus permisos para dar el

⁵⁰ La República (Periodico) miércoles 19 de noviembre 1997, página No.10-A

⁵¹ El Heraldo, (Periódico) lunes 18 de mayo 1998, página No.9

servicio, después de una revisión que con frecuencia es comprada o se realiza de una forma tan deficiente, que a lo sumo llega a comprobar datos como el número del motor.”

- **CAMBIAN PARADAS DE BUSES EN SAN JOSÉ.**⁵² “El Ministerio de Obras Públicas y Transportes anunció que la segunda fase del plan de reordenamiento vial para el sector sur de San José se encuentra lista y para mediados de junio los usuarios tendrán que acudir a las 75 nuevas paradas de autobuses que cambiarán. El Viceministro... manifestó que con el reordenamiento se procura un adecuado funcionamiento del transporte, lo que conlleva la disminución de los niveles de contaminación y la mejora del ambiente urbano”.
- **EN REVISIÓN DE AUTOBUSES DEBE HABER RESPONSABLES.**⁵³ Así como en muchas ocasiones hemos hecho énfasis en la gran responsabilidad que conllevan los conductores de autobuses, pues no manipulan únicamente su propia vida, sino la de decenas de compatriotas, también es menester hacer notar que ante un accidente, aunque no sea por un desperfecto mecánico, el primer indiciado y cuestionado es el conductor, quien realmente en estos casos es una víctima más de terceros.
- **DIFÍCIL REVISIÓN DE BUSES.**⁵⁴

“La revisión de la flotilla de buses a lo largo y ancho de todo el país, que se inicia mañana lunes, será difícil, y sin duda muy polémica, y de cumplirse la exigencia de la Defensoría de los Habitantes, de que se produzca a fondo, según los empresarios se provocará la descalificación masiva de unidades. Más de un año podría tardar la revisión exhaustiva de los cerca de 10 mil buses y busetas que componen la flotilla de transporte público... Se

⁵² Diario Extra (Periódico) 1º de mayo 1998 pág. No. 12

⁵³ Diario Extra, (Periódico) jueves 6 de noviembre 1997, pág. No. 12

⁵⁴ Al Día, (Periódico) domingo 2 de noviembre de 1997, pág. No.6

iniciará con 94 rutas del área metropolitana de San José, cuyas unidades deberían someterse a una profunda revisión con un equipo traído de España.”

APELAN ALZA DE BUSES⁵⁵.

La Defensoría de los Habitantes apeló ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) que el alza en 105 rutas de autobuses no supere el 20%.

La inquietud fue expresada durante la audiencia pública que se realizó ayer en el auditorio del órgano regulador, durante la cual se puso en el tapete la petición tarifaria de la mayoría de líneas del área rural.

Los argumentos de la Defensoría se basan en que los últimos ajustes aprobados a esas rutas se hicieron con base en la realidad económica del país en enero del año pasado y, de esa fecha a la actual, la inflación acumulada, uno de los elementos más importantes a considerar, rondó el 20%.

“MÁS DE 300 AUTOBUSEROS PROTESTARON AYER POR NUEVO MODELO DE TRANSPORTE”⁵⁶

Ayer, unos 350 autobuseros del servicio público y privado colocaron sus unidades en los alrededores de la Asamblea Legislativa para oponerse al proceso de sectorización, que promueve el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), y solicitar el respaldo de algunos diputados.

La sectorización contempla la eliminación de la competencia entre rutas, menos espacio de parada, economías a escala y empresas con mayor capacidad de inversión.

⁵⁵ La Prensa Libre (Periódico), sábado 12 de julio de 1997, página 8.

⁵⁶ La República (Periódico), miércoles 16 de junio de 1999, página 7-A

En la protesta participaron autobuseros de la micro, pequeña y mediana empresa que formaron el Comité Nacional de Defensa del Transporte. El coordinador general del comité Oscar Alfaro, informó que en los próximos días, el grupo presentará un proyecto de ley para que sea respaldado por algunos diputados, a fin de anular las intenciones de sectorización del MOPT.

Al asegurar: "Pareciera que los manifestantes poseen intereses en que persistan las deficiencias del actual sistema", el Ministro de Transportes, defendió el proceso de sectorización.

De igual manera, esa entidad solicitó una revisión exhaustiva de la influencia sobre la tarifa que tiene el precio del diesel, pues durante el primer semestre de este año ha disminuido en más de 11%.

El, Regulador General... insistió que la ARESEP les ha comunicado a los interesados que las actuales y nuevas peticiones de aumentos de tarifas de buses deberán cumplir todos los requisitos que le garanticen al usuario una mejor calidad de servicio (concesión otorgada por el M.O.P.T., tamaño y calidad de la flota, horarios, etc.), estados financieros adecuados y cumplimiento de las cargas tributarias sociales, como lo exige la Ley 7593.

Reiteró que, los verdaderos fiscalizadores del servicio público son los usuarios, quienes deben presentarse en la audiencia para hacer sus reclamos acerca de la calidad y no protestar una vez agotado el proceso administrativo.

PARADAS DE BUSES SON DEL HAMPA⁵⁷.

"El sentimiento de inseguridad cada vez que un costarricense espera un autobús a la orilla de una calle, va creciendo día con día debido a la ola de

⁵⁷ El Herald (Periódico), miércoles 8 de junio de 1997, página 5.

asaltos que sacude las paradas en los sectores norte y sur de la ciudad capital. Carterazos, cadenzos y los ya comunes ataques en grupo de los chapulines, mantienen alerta a la gran masa de pasajeros de las rutas de Hatillo y Alajuelita.

Usuarios de las paradas ubicadas en las inmediaciones del mercado de la Coca Cola agregan que una situación preocupante es que los antisociales cada día están más organizados para atacar a sus víctimas, pues por esa zona se sabe que un asaltante puede robar a una persona y luego salir huyendo sin que nadie lo detenga, debido a que ya tienen planificado por donde escabullirse.

En áreas como la parada de los buses de San Pedro, que está 100 metros al norte de la Corte Suprema de Justicia, la población asegura que los robos se dan a cualquier hora del día, pero con más frecuencia en la noche”.

PIDEN QUE EL M.O.P.T. CALIFIQUE RUTAS DE BUSES⁵⁸

“Las recriminaciones y cuestionamientos por el mal servicio de las empresas de autobuses no se hicieron esperar y muchos usuarios llegaron de lugares lejanos para oponerse a la recomendación de alza tarifaria, presentada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Desde las nueve de la mañana de ayer, hasta pasado el mediodía, el auditorio de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos fue el escenario de una audiencia más, relacionada con el alza tarifaria de alrededor de un 20% en 166 rutas de autobuses, que fue recomendado por la Comisión Técnica de Transportes del MOPT.

⁵⁸ Diario Extra (Periódico), viernes 22 de febrero de 1997.

En esta ocasión hubo 11 intervenciones tanto de los empresarios justificando la recomendación, como de usuarios y de un representante de la Defensoría de los Habitantes. Y, por supuesto la Comisión Técnica de Transportes, representada por Olman Bonilla.

Bonilla explicó a los asistentes la metodología y el instrumento usado por esa dependencia para el cálculo del monto de la petición y respondió una a una las preguntas del Consejero del Usuario, Luis Fernández Fuentes.

Los usuarios, entre sus oposiciones, señalaron el pésimo servicio que brindan las empresas de la zona rural, la poca vigilancia y control que ejecuta el MOPT.

Mientras tanto, Alfredo Blanco Odio, representante de la Defensoría de los Habitantes, salió al paso a algunas malas valoraciones de lo que es un servicio público, por cuanto algunos empresarios son el criterio que el usuario debe estar agradecido con el servicio, serle fiel y no presentar oposiciones.

Ante esto, Blanco sostuvo que el usuario paga por un servicio, por lo que no está recibiendo una limosna; por ello debe de recibir un buen trato y más aún cuando el MOPT redondeó las tarifas hacia arriba haciendo que el autobusero reciba más de lo que le corresponde. Además, manifestó que la Defensoría nunca podría estar de acuerdo con un aumento tarifario, cuando se les ha dado tan solo tres días hábiles para presentar las oposiciones, por lo que las personas que viven en regiones lejanas no tuvieran oportunidad de oponerse.

- Microbuses desaparecerían

Los beneficios de los microbuses y busetas son cuestionados al punto que esos vehículos podrían desaparecer del paisaje urbano. Su comodidad, la

prohibición de llevar usuarios de pie y su supuesta rapidez, pierden terreno ante varios inconvenientes.

Desde la perspectiva del usuario, el precio del pasaje hace que algunos empresarios encuentren incentivo para sustituir los buses por unidades más pequeñas. Así se reduce la oferta de transporte barato.

Para los planificadores urbanos, la menor capacidad hace aumentar el número de unidades que ingresan a la capital, lo que aumenta el congestionamiento de vehículos.

Además, no siempre dan el servicio expedito, con pocas paradas, que se espera de este tipo de transporte.

Por esas razones, estos vehículos de transporte público tendrían los días contados, según los planes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

La presencia en las calles de microbuses y busetas se ha incrementado, lo cual, según la Directora de Transporte Público, no es beneficioso para los usuarios, ni para el país, ya que es un servicio más caro y causa más contaminación y embotellamientos.

“Lo que estamos haciendo es promover el transporte masivo para lograr una economía en escala”, afirmó la Directora, quien confía que la nueva modalidad será más económica para el usuario, pues no es lo mismo para gasolina, llantas y otros gastos para transportar 80 personas, que para trasladar a 44.

La idea se enmarca en el plan de sectorización del transporte público (división de rutas por áreas cercanas) impulsado por el MOPT, que además incluye un cambio en la flotilla, lo cual se aprovechará para que los autobuses reemplacen a las busetas y microbuses.

La funcionaria agregó que las modificaciones empezarán el próximo año y se aplicarán paulatinamente.

- COMISIÓN TÉCNICA DE TRANSPORTES ES INEFICIENTE.⁵⁹

El mismo MOPT ha manifestado que la Comisión Técnica de Transporte de esa dependencia es ineficiente y carece de los instrumentos para controlar y regular esa actividad.

En estado de "gravedad", esa es la frase con la que se podría dictaminar a la Comisión Técnica de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Esta afirmación es reforzada por el Director de Transporte del MOPT, el cual manifestó que actualmente el Consejo es un órgano obsoleto que no cumple con los requerimientos y la capacidad administrativa.

Todo esto quedó al descubierto cuando el Director de Transporte compareció ante los diputados que integran la comisión legislativa que estudia la nueva ley de transporte público, modalidad taxi.

Según datos emanados del mismo Director existe una deficiencia en materia no sólo de taxi sino en los autobuses, la cual esa Comisión Técnica de Transporte no ha sido capaz de solucionar.

A esto se suma que la Comisión Técnica de Transporte necesita un nuevo cuerpo legal que le permita funcionar como un ente coordinador y regulador del transporte público.

La propuesta es en relación con una reforma a la actual Comisión Técnica de Transporte, la cual si se aprobara pasaría a llamarse Consejo de Transporte Público y vendría a ponerse acorde con los requerimientos que necesita actualmente el transporte, además que se pondrá a nivel del otro ente que regula el sector, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

El Director de Transporte Público, manifestó que el caso de los trasposos se ha dado en instancias privadas por lo que el MOPT a razón de esa

⁵⁹ Heraldo (Periódico) sábado 29 de mayo de 1999

problemática, propuso dar una amnistía para hacer el traspaso de 2.800 permisos.

Además, el Director dijo que a pesar que la Comisión Técnica de Transportes está casi obsoleta, nunca ha sido objeto de influencias políticas a la hora de otorgar los permisos o concesiones. "Si ha ocurrido eso ha sido por medio de instancias externas o privadas del MOPT y de la Comisión".

- M.O.P.T. RECHAZA CRÍTICAS A SECTORIZACIÓN.⁶⁰ (Transportistas en pie de guerra contra medida)

Autoridades consideran que la integración del transporte mejorará la atención al usuario.

Pese a las fuertes críticas lanzadas contra el programa de sectorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), la entidad salió a la defensa del plan.

La Directora de Transporte Público del MOPT, dijo que las personas que combaten el proyecto representan sólo una pequeña minoría.

Según la sectorización contempla la eliminación de la competencia entre rutas, menos espacios para paradas, empresas con mayor capacidad de inversión y la posibilidad de utilizar autobuses más grandes, como en las ciudades modernas.

Un grupo de empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa de transporte público formaron el Comité Nacional de Defensa del Transporte para denunciar los alcances del plan.

El coordinador general del Comité Nacional de Defensa del Transporte, argumentó que la concentración de rutas quedaría en escasas manos y provocaría el cierre de cientos de empresas del transporte remunerado de pasajeros.

⁶⁰ Heraldo (Periódico, sábado 29 de mayo de 1999, pág. No. 43).

La polémica surge porque el MOPT pretende crear rutas intersectoriales y dar prioridad de paso al transporte público durante las horas pico.

Sin embargo, los transportistas aseguraron que se mantendrán en pie de guerra, debido a que el negocio quedaría repartido en manos de unos pocos y las concesiones del transporte se otorgarían a los empresarios que tienen afinidades políticas.

Las autoridades del MOPT sentenciaron que si el país continúa con el proceso actual, cada día aparecerán más servicios piratas, no habrá espacio para más paradas, los concesionarios no renovarían la flota de autobuses a menos que se incrementen las tarifas.

La Directora aseguró que algunos empresarios no se encuentran informados sobre los planes del MOPT y desde un principio no han querido integrar las comisiones mixtas donde se tratan estos temas.

Sobre la solicitud del Comité Nacional de Defensa del Transporte para que la Asamblea Legislativa analice el problema, subrayó que la administración del transporte público es potestad del MOPT y no de los diputados.

- TEMEN GRAN AUMENTO DE PASAJE DE BUSES. ⁶¹

“Las mejoras cosas tienen su costo, y el caso del transporte público no es la excepción. Al menos así lo consideran algunos empresarios, quienes aseguran que renovar la flotilla, como exige el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para el ordenamiento vial del año 2000, aumentaría considerablemente el costo de los pasajes en muchas rutas.

Cada unidad no podrá tener más de siete años y se le permitirá solo una refacción, es decir, un máximo de 12 años. Según el presidente de la Cámara Nacional de Transportes (reúne a más de 30 empresas), Luis Diego González, esto significa cambiar el 60 por ciento de la flota actual y traspasar el costo a los usuarios.

⁶¹ La Nación (Periódico) jueves 11 de marzo de 1999, pág. No. 18-A

Esta medida es parte del "Reglamento sobre políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos", publicado el 19 de febrero pasado en el diario oficial La Gaceta. En éste se crea una comisión de evaluación integrado por el Viceministro del ramo y los directores del Area de Transportes y de Transporte Público.

El objeto del citado reglamento es aprovechar que en el año 2000 vence la mayoría de las concesiones para establecer nuevos términos, los cuales las empresas tendrían que aceptar si desean prorrogar sus concesiones por un tiempo aún sin definir.

"Habría que cambiar el 60 por ciento de la flotilla, y eso tendría un impacto grande en el presupuesto de las familias", explicó González. Aunque ese cambio se haría en forma gradual a lo largo de tres años, y el impacto se diluiría, siempre afectaría a los usuarios, agregó.

Un criterio distinto mostró el Viceministro de Transportes, Juan Mena. De acuerdo con él, el nuevo sistema permitirá economías de escala (sectorial y no lineal), lo que implicará reducciones de tiempo, distancia, frecuencia y otros aspectos.

La idea del reordenamiento es organizar el tránsito tomando en cuenta las características del uso del suelo, el congestionamiento, la contaminación ambiental y otros.

Además, el Ministerio promete señalización, nueva infraestructura y nuevas tecnologías (como trenes eléctricos o tranvías).

Todas las rutas se agruparían en sectores, y las empresas interesadas en operarlos deberán unirse en consorcios, pero sólo aspirarán a las prórrogas las que aprueben al menos el 80 por ciento de una evaluación inicial del MOPT.

Esta contempla opiniones del usuario sobre el servicio, perfil del usuario, plan de mejoramiento de la flota, organización como empresa única y algunas constancias.”⁶²

“TRANSPORTE URBANO VA AL FRACASO.”⁶³

Alude a una entrevista formulada al señor Luis Diego González, presidente de la Cámara Nacional de Transportes, por parte de una periodista del periódico Al Día.

Asegura el entrevistado que: “Los planes del Gobierno para solucionar los problemas que padecen los usuarios de autobuses urbanos van hacia un irremediable fracaso, si no se dan las condiciones de seguridad ciudadana, carriles exclusivos, sustitución de la flota y coordinación, para que varias empresas exploten a la vez una misma ruta o corredor vial”.

Afirma, además, el citado dirigente, que el sistema de transporte regulado va a quedar en manos de los informales o “piratas” si no se diseña un ordenamiento urbano para un servicio eficiente; también refiere que no existe planificación conjunta entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y las doce Municipalidades que deciden sobre una amplia extensión del suelo del Area Metropolitana; que se ha promovido -como medida populista- la utilización indiscriminada del automóvil privado, sin ningún lineamiento sobre el uso del suelo urbano, no se construyen zonas de estacionamiento; que el documento que estudian en un foro de concertación, sobre sectorización de transporte público, carece totalmente de sentido social, añade que no se puede hacer el proceso de transición del cambio vial

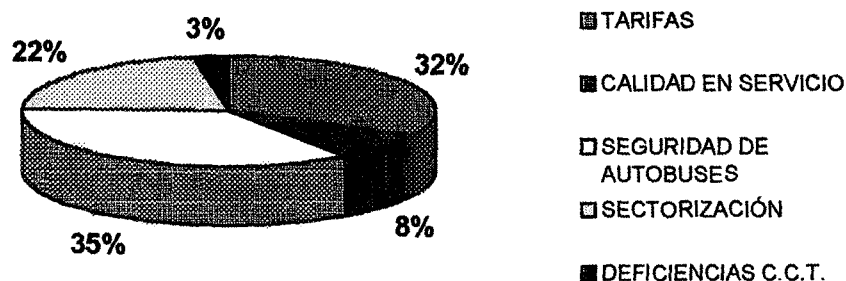
⁶² La Nación (Periódico), jueves 11 de marzo de 1999, página 18-A

⁶³ Al Día (Periódico), domingo 16 de mayo de 1999, pág. 8.

en un mes, como pretende el cronograma del Gobierno; que la sectorización del transporte carece de condiciones para aplicar la idea y se pregunta: ¿dónde puede colocarse una terminal en la cual la gente se baje y tome otro autobús que la traslade al centro? Como ejemplo el tramo entre San Pedro y Curridabat, que requiere mejoras en seguridad ciudadana, iluminación, arreglo de aceras y colocación de escampaderos, carriles exclusivos, no se ha logrado un ordenamiento que reduzca los tiempos de espera, la sustitución de la flota en tres años significa una inversión de \$25 mil millones para lo cual no hay políticas acertadas; sigue diciendo que no comparten las políticas de sectorización del transporte dentro de un contexto urbano que no se toca; que están listos para estandarizar la flota y para planificar integralmente los servicios del corredor común; que lo que ahora se práctica es la concurrencia de distintas empresas que trabajan en forma descoordinada, lo que produce un gasto adicional, mayores tarifas y un problema de congestionamiento; califica de barbaridad que no existen políticas de reordenamiento urbano integral entre el gobierno central, y las municipalidades. Proponen –agrega el Presidente de la Cámara Nacional de Transportes- elaborar un plan progresivo para atender el desarrollo de la ciudad y del transporte a un plazo de 15 o 20 años, que no sea sustituido por cada nueva administración; que están dispuestas a cumplir con una planificación integral en un corredor de transporte común que pueden hacer la colocación de casetas o terminales, con teléfonos públicos, basureros y mantenimiento de las instalaciones y organizar zonas de parqueo. Admite el entrevistado que ha existido falta de voluntad del Estado, municipalidades y transportistas, por mejorar el servicio, porque cada quien defiende su feudo: los empresarios, el M.O.P.T. y la

ARESEP, expresa que: "La calidad del transporte en capacitación de los choferes, autobuses nuevos, casetas, terminales y carriles exclusivos, todo esto aplicado en un contexto metropolitano, previamente ordenado." Finaliza diciendo que no es razonable duplicar la flota para mejorar el servicio, porque serían más buses gastando el mismo tiempo, para trasladar al usuario, con mayor problema de congestión".

GRAFICO # 2
RESUMEN DE NOTICIAS PERIODÍSTICAS



FUENTE: PERIÓDICOS NACIONALES

1-b) Justificación de un veto

Como si el abundamiento de las informaciones periodísticas fuese poco, como interpretación de los disgustos de los usuarios del transporte público, que viene a ser el lado externo o entorno de las direcciones y departamentos, al interior de la misma institución y de las autoridades vinculadas jerárquicamente a la problemática del transporte remunerado de personas, se acepta públicamente el deterioro y obsolescencia de algunos órganos importantes como la Comisión Técnica de Transporte (véase el título de la noticia periodística. Comisión de Transporte es ineficiente de la sección anterior), desde 1983 ya el mismo Poder Ejecutivo al vetar

una nueva ley de transporte público⁶⁴, entraba en duros calificativos en torno a la situación del procedimiento de licitar concesiones y permisos en materia de transporte público. Considera deficiente las definiciones y disposiciones generales y crea dificultad con sus estipulaciones, las que hay que modificar.

Añade que el régimen de licitaciones es muy reducido, y propugna por un procedimiento más complejo y acorde con lo que señala la doctrina administrativa y los instrumentos jurídicos de países más avanzados en esta materia. Se muestra defensor del desarrollo de las asociaciones y concesionarios y de usuarios, habida cuenta de los beneficios en doble partida, por un lado se beneficia al empresario, porque se organiza mejor y reduce sus costos pues está en disposición de prestar un servicio más eficiente. Las obligaciones de los concesionarios –afirman- deben ser revisadas y ampliadas para mejor provecho de los usuarios, el término o plazo de las concesiones deben ampliarse, como un sistema de prórrogas futuras y no como lo estipula la ley.

Sigue diciendo que la Comisión Técnica de Transportes, también debe integrarse de manera distinta, con el propósito de que los asuntos públicos se ventilen en forma más consciente, para que hayan más elementos que puedan analizar los planteamientos, por lo que ese ordenamiento (el que se cuestiona) ha generado y producirá posiblemente serios inconvenientes en los servicios que comprende, “lo que proyecto de ley desea evitar este Poder Ejecutivo”.

Se expresa, además, la preocupación del Gobierno, en cuanto a la necesidad de crear un nuevo ordenamiento regulador del transporte, buscando aclarar conceptos oscuros, modificar otros capítulos para el beneficio general. Es relevante transcribir parte de los razonamientos del veto, como el que sigue: “Deseamos ser claros en este extremo: estamos de acuerdo que procede al momento actual una reforma parcial a la ley mientras se llega a la promulgación de un texto integral. Pero es cierto también que la ley aprobada por la Asamblea Legislativa, deja mal parada a la Administración, pues concede un derecho abierto sin mayor control y sir

⁶⁴ ROMERO Pérez, (Jorge Enrique) *Normativa Jurídica sobre Transporte Remunerado de Personas*, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. No. 5. 1983.

compensar en algo los derechos y obligaciones que corresponden a ambas partes; produce una integración de la Comisión Técnica de Transportes que estimamos inconveniente y en contra de la esencia misma de su constitución, todo lo cual será analizado en los comentarios siguientes:

Observaciones a la ley que se devuelve sin sancionar: Artículo 14 de esta ley tiene tres elementos nocivos para el desarrollo del transporte:

a) Transferibilidad; b) Valor comercial y c) Embargabilidad.

Sobre la facultad de traspasar las concesiones y de ser embargadas, el Poder Ejecutivo ha externado criterio reiterado sobre tan importante extremo y ha logrado hasta cierto punto éxito en su propósito. Así son demostrativos los Decretos números 2201-T de 14 de febrero de 1972 y 2307-T de 18 de abril de 1977 que en sus considerandos dicen:

"1.- Que la desordenada cesión de derechos otorgados para la prestación de servicios públicos en los medios de transporte remunerado de personas en vehículos automotores, ha provocado una proliferación de concesionarios muchos de ellos ubicados en una misma ruta y hasta en una misma línea, circunstancias que han motivado la desorganización de esa actividad la elevación desproporcionada de los costos de operación, la deficiencia en la prestación de los servicios de transporte, el incremento de hechos lesivos a la vida y salud humanas y una inconveniente comercialización de esos derechos.

2.- Que este anormal aumento en el número de empresas dedicadas a esta explotación de servicios, ha partido siempre de un extremo gravoso para su desenvolvimiento; el precio especulativo que se exige por la transferencia de los derechos dados en concesión.

Obligados, al igual que el concesionario original, a prestar el servicio con la modalidad y eficiencia pactada con la Administración, va arrastrando una carga económica durante todo el término de la explotación, de suyo perjudicial para la buena marcha de las Empresas y de la prestación del servicio público. Muchos no

logran recuperarse de este impacto en su sistema financiero y, después de un tiempo deciden abandonar el servicio, vendiendo parcial o totalmente lo adquirido o revertiendo esos derechos al vendedor. Este será, en última instancia, el que logra el beneficio de los bienes y derechos dados gratuitamente en concesión.

Ejemplos de este perjudicial tráfico comercial de derechos los hay en abundancia: cesión de derechos por cientos de miles de colones, a veces al contado, a plazo en su mayor parte, poniendo en garantía los bienes cedidos y completándola con otras garantías de tipo hipotecario o prendario sobre bienes extra-concesión; estados deplorables de empresas; y entregas o devoluciones con grandes pérdidas económicas para los que se sustituyeron en el concesionario original o inmediato anterior. Este trasiego de concesiones hace que autobuses sin valor y que exigen un alto costo de mantenimiento, soporten fuertes, amortizaciones para cancelar el precio de la cesión y de la compraventa adicional de otros bienes accesorios.

3.- Que esta actividad comercial, inconveniente para el usuario, el Estado y el empresario genera además problemas de: a) Duplicidad de costos; b) "Guerreo" permanente en la ruta con los consabidos perjuicios económicos y peligro para la salud e integridad física de los usuarios; c) imposibilidad de mantener frecuencias de servicio adecuadas para el usuario; y d) Cierre del crédito público y particular para las empresas que operan en forma marginal.

4.- Que precisamente para evitar esta situación en extremo inconveniente fue que el Estado se reservó el derecho de autorizar los traspasos de concesiones, como un requisito sine-qua-non para dar validez jurídica a la transferencia; disposición de derecho positivo que tiene sustento absoluto en la doctrina administrativa que la señala como potestad irrenunciable del Estado, susceptible de ser ejecutada en el momento en que lo estime oportuno.

5.- Que es un hecho cierto que el interés público está siendo efectivamente perjudicado con el comercio de los derechos de concesión de servicio público, que tal actividad hay que suspenderla con la mayor brevedad, hasta que se reglamente la

tramitación de esos traspasos con buen rigor jurídico y de interés público, se indique cuáles serán las condiciones y requisitos que exigirá la Administración para que aquéllos sean autorizados.

Esta “mea culpa” del Poder Ejecutivo es una clara confesión de defectos que tolera o toleró en su momento, en torno a la comercialización de concesiones. Se vislumbra en esta exposición los deseos de la Administración por sectorizar el transporte remunerado de personas.

Asimismo se reconocen otros vicios, que a lo largo de los años no han sido capaces de solucionar.

Sección II.- La otra cara de la medalla: opinión de los presidentes de las Cámaras de Transportistas

El trinomio conformado por usuarios, empresarios del transporte colectivo y la administración, generan una gran interacción, completamente interdependiente. Valorar una situación de calidad en el transporte remunerado de personas no sólo debe incluir comentarios y criterios de representantes de la Administración y de los usuarios, sino también de los empresarios o autobuseros como comúnmente se les llama. Por tal motivo es imperativo recibir las impresiones de quienes representan originalmente los intereses de los empresarios del transporte por autobús dentro del G.A.M.

Estas fueron las preguntas y respuestas:

2.1 Declaraciones del señor Alex Alvarez Abrahams, Presidente de la Cámara de Transportista de San José.

- 1) Es importante para efectos de mi trabajo de investigación, conocer lo que entienden por calidad los miembros de la Cámara de Transportistas de San José.

Respuesta: Se basa más o menos en cinco puntos: para que haya calidad en el servicio hacia el usuario, tendría que ser primero: que la infraestructura vial fuera la óptima, porque eso conlleva a tres cosas: se aumentan los tiempos de viaje cuando la infraestructura no es la adecuada y el riesgo de choque superior, eso va en detrimento de la calidad del servicio. 2º, el deterioro de los buses es superior con una mala red vial. 3º como puntos complementarios está un cobro debido. Lo que es ya el bus, en su parte de asientos, pasillos, gradas y accesos, controles eficientes y el punto más importante, es el grado humano que tengan los choferes, o sea, el trato. De todas estas, los empresarios son responsables directos de la calidad del bus, en su limpieza, en la forma del bus propiamente, en la comodidad que ofrece el bus.

En lo que respecta a tiempos, para cumplir con sus horarios, es un 50 y 50, porque la red vial lo complica muchísimo, rotondas, cuellos de botella, falta de carriles exclusivos, que afecta la llegada a tiempo de los usuarios, a su destino. Esto conlleva una serie de cosas, el "stress" en que entran los choferes en el área urbana, la falta de preparación, de cursos de relaciones humanas.

Le pagamos al I.N.A. aproximadamente \$80.000.000 al año entre todos los empresarios y, en un plazo de 24 a 25 años no se nos ha devuelto ni un solo chofer, es decir no se ha dado una instrucción a ningún chofer, ahora la ARESEP nos manda la obligación a nosotros diciendo que tenemos que darles cursos de capacitación, pero eso es una erogación bastante grande para que el Gobierno, dentro de sus planes lo tome mediante el I.N.A., sin embargo, hemos aceptado y hemos metido a algunos choferes, lo que es muy difícil, el chofer no está anuente a la calidad, se menosprecia así mismo, se siente una persona de segunda categoría porque –se da mucho- a veces abusa del cobro dejándose alguna parte delante de todo el mundo, delante de todos los usuarios cuando permita la entrada por la puerta de atrás, sabe que el usuario por lo general lo identifica como una persona poco honrada, cosa que nos es cierto, todos no son así. Eso se refleja en el maltrato de palabra hacia el usuario, cuando lleva unas tres o cuatro horas de trabajo. Eso va en

detrimento de la calidad del servicio. En cuanto al abordaje, en el mejoramiento propiamente de la calidad del servicio, se está tratando de usar barras electrónicas, los trompos sabemos que son incómodos, pero hasta el momento es lo más cómodo y lo más efectivo, cuesta mucho eliminarlo, ahora con la cuestión de los minusválidos tenemos problemas, se nos están pidiendo cosas que son casi imposibles de cumplir, como que el 10% de los buses tengan aditamentos para sillas de ruedas es un incremento enorme que al final es el usuario en que lo va a pagar. De inicio la inversión tiene que ser propiamente del empresario. Este montón de cosas es parte de la calidad del servicio.

2) ¿Qué obstáculos encuentran ustedes para alcanzar el objetivo de calidad que ustedes definen?

Respuesta: Al empresario no se le permite, por las leyes que tenemos, como si fuera una camisa de fuerza. Si un empresario quisiera dar el servicio de una fábrica, porque ésta lo solicita, el Gobierno no se lo permite, pero sí permite un bus pirata que entre, esto va minando la calidad del servicio, porque es un bus más que entra dentro de un corredor común, igual es que si se quiere una ampliación de línea, la Sala IV determinó que toda ampliación de línea es una línea nueva, entonces tiene que salir a licitación y es que resulta, que lo de hecho estando en contra de las leyes o permitir que igual, otro bus o una microbús dé ese tipo de servicio, pero la gente dice que el empresario no quiere dar el servicio cuando es la ley la que no se lo permite, ni los funcionarios.

Si se ve que el servicio se está deteriorando, que hacen falta buses porque la población creció en un 15 o un 20% en la zona en que se da el servicio, lleva de un año a año y medio para que aprueben el ingreso de dos o tres buses, si se les pone a funcionar sin estar la aprobación y sin tener la tarjeta respectiva, se nos abre un proceso de caducidad, entonces es una camisa de fuerza enorme la poca agilidad, entonces eso ha generado que los servicios de especiales, como el de las universidades, colegios y escuelas, como el de fábricas, como de turismo alcancen en estos momentos aproximadamente un

25% de la demanda que se tiene, que las empresas pudieran hacerlo con un 16% de aumento en su flota, pero que no se les permite, una empresa no puede pedir que le permitan, que los sábados y los domingos se manden sus buses a una excursión a Golfito por ejemplo, que bien podrían hacerlo de rutas como Moravia, Aserrí, donde tienen seguros, gente conocida, con buses de buena calidad, aptos para eso, pero es entrabado totalmente, la agilidad del Gobierno de respuesta es muy lenta con respecto al crecimiento y la agilidad que necesita el transporte.

- 3) Se acusa con frecuencia a las empresas de autobuses, fundamentalmente de cometer abusos en cuanto a contaminación por emanaciones y ruido.
¿Cuál es su opinión?

Respuesta: Nosotros damos, en el G.A.M., el servicio con 850 unidades, se hacen 11.000 viajes diarios y transportamos diariamente 1.000.200 personas, somos sumamente eficientes aunque se nos acuse de lo contrario, con un agravante en contra del usuario y en contra del empresario, de que esos 11.000 viajes, que son 11.000 viajes bus, ocupan el 20% de la red vial y el 80%, que son aproximadamente 78.000 automóviles entran al G.A.M., con una ocupación de 1.2 pasajeros en promedio, ocupan el 80% de la red vial. Se nos acusa de contaminadores y, si uno hace la relación de 11.000 buses contra 78.000 carros ¿quién es el que contamina, quién es el que produce el ruido, quién es el que produce el calor asfixiante de la ciudad, y a quién se le está negando el derecho real por mayoría, de acceder al centro lo más rápido que se pueda?, al usuario, porque son 1.000.200 personas, contra aproximadamente 86.000 que viajan en carros particulares y otros medios.

- 4) En cuanto a quejas presentadas por los usuarios contra el transporte público ¿Qué puede comentar?

Respuesta: Si calculamos, son 1.000.200 personas en 11.000 viajes, si uno lo multiplica por 30, estamos hablando de 33.000.000 de personas en un mes, y estamos hablando de 330.000 viajes en un mes, el número de quejas del G.A.M. el año pasado, no llegó a 1.000 quejas en el M.O.P.T., si eso se saca

al año, estamos hablando al año de 330.000.000 de personas transportadas, contra 330.000 viajes.

Si de todos esos viajes se sumara que un 10% fueran las quejas, estaríamos hablando que tendrían que haber 330.000 quejas, entonces si se debería de tomar una acción, pero cuando son 1.000 personas y por la queja de una persona, que ese día se levantó de "mal café" o se indispuso porque no llegó temprano, que habría que ver quién es el culpable, del usuario por no levantarse temprano, que habría que ver quién es el culpable, el usuario por no levantarse temprano o del bus que realmente no pasó, pero la mayoría de las empresas tienen frecuencias entre quince minutos máximo a tres minutos como los de Sabana. Si una persona, en el caso de la Sabana, se queja porque esperó seis minutos, en el contexto internacional, seis minutos de espera ni siquiera lo toman en cuenta, es super bueno, porque en el contexto internacional la espera es de diez a quince minutos, aquí estamos en promedios de frecuencia muy, muy buenos, pero la gente no tiene la cultura de llegar temprano, sino en el límite, eso es una de las cosas que vemos, aparte de eso, una persona que viva en San Antonio de Moravia a San José, son 12 kilómetros, esa persona desea que por $\text{¢}50.00$, el bus le pase a la hora que él sale de la casa, le pase al frente y que lo lleve en el tiempo que él necesita, no el tiempo que se le da al bus por ley para llegar a San José, entonces aparte de eso exige que tiene que pararle a todo el que espera dentro de la vía y, que aún así llegue a tiempo.

Desde San Antonio de Moravia hasta San José, tenemos treinta y dos paradas, si uno le hace que cada quinientos metros, se dé treinta segundos para que los pasajeros aborden, estamos hablando que esas treinta y dos paradas se convierten en un cuarto de hora solo para paradas, más el recorrido, pasando una rotonda, dieciséis semáforos y en horas pico, el bus lo hace en cuarenta y siete minutos y el usuario pretende que haciendo todas esas paradas, se haga en media hora, aquí volvemos al congestionamiento que no se toma en cuenta, pero si se le achaca al empresario, si no hubiese otros carros o menos de los que hay, se podría hacer el viaje en treinta y siete

minutos, pero es otra la realidad, las personas no comprenden eso y los costarricenses tienen el derecho a la protesta; el chofer viene cargado ya ha hecho dos vueltas, ya ha cobrado a doscientas personas, les ha dado el vuelto, ver el camino, avanzar con el bus. Todo este tipo de movimientos y de cobro si uno lo hace, por ejemplo con un cajero del I.N.S., que es de los que más se mueve, un cajero atiende a unas 105 personas al día, y el chofer en unas diez horas de trabajo ha atendido a 77 personas, dar vueltas, que no se le vaya nada y recibir lo correcto y manejar y todavía hay personas que llegan a increparlo.

5) ¿Qué piensa de la sectorialización del transporte público? Factores a favor y factores en contra.

Respuesta: Bueno, hay tres etapas, una es la sectorialización propiamente en el área comercial, la otra es las intersectoriales que llaman y la otra es las rutas internas que van a abastecer a las rutas principales. En primer lugar el Gobierno pide que nos asociamos a consorcios. Un consorcio liviano, que es operativo en primera instancia para operar cierto número de líneas en lo que son intersectoriales, los que comunican a un sector con otro, ejemplo Desamparados con la Universidad, con Moravia y con Tibás. Esas líneas serían líneas nuevas donde habría que ponerse de acuerdo como se operaría, eso no sería un problema en ponerse de acuerdo. El problema está en que se dice que posteriormente en que todas esas empresas que están en un sector, ejemplo sector Guadalupe-Moravia que suman unos trescientos buses, tienen que operar como si fueran una sola empresa, en un esquema legal en que se vean como una sola empresa, donde el Gobierno se entienda con una cúpula de seis u ocho personas, que manejan ese sector propiamente. Eso tiene rasgos de inconstitucionalidad, no se le puede obligar a nadie a asociarse. Lo otro es que se está haciendo sobre un supuesto de mejora en el servicio y el Gobierno dentro del Decreto de Sectorialización, no se compromete a absolutamente nada, salvo pintar las calles. Se le exige al empresario que en tres años tiene que cambiar la totalidad de la flota, eso no se ha cuantificado lo

que repercute en el usuario. Seguimos con buses buenos, calidad A. En el mundo no creo que haya quien va a tener todos los buses nuevos en sólo tres años, en un solo sector. ¿Cómo se va a pagar?, aparte de eso la clasificación de las carreteras se da en el tipo europeo como A, B, C, D, F y las clasificaciones de las carreteras nuestras en el ese código está en c, poniéndolo que esté todo arreglado, y que haya bahías. Vamos a tener buses clase A, carreteras C, bueno eso es una contradicción total. Los empresarios queremos cambiar la flota, pero no en la forma que se está haciendo, debe ser en una forma que sea dentro de la realidad nacional, que la gente pueda pagarlo y el empresario pueda suplirlo, y que haya la garantía de una tarifa a tiempo para no llevar las empresas a la quiebra, porque el proyecto que se presentó está basado en el proyecto de 1992, contradicciones como que se decía que para el 2.000, tenían que haber 5.000 taxis máximo y resulta que ahora, el Gobierno acaba de decir que se aprueban 14.000 taxis.

¿Cómo va a absorber todo este esfuerzo que se está haciendo, 8.000 taxis que le corresponden a San José? Sin decir que, eso va a generar más piratería. Otro problema, se quitarían buses del centro para que se intercalen en las intersectoriales, dejando que al centro lleguen menos buses. Cuando en el transporte se produce un vacío, se llena con transporte informal, entonces no vamos a arreglar absolutamente nada en eso, ni nos están diciendo como se va a hacer para que eso no suceda.

El artículo 44 de la Ley de Creación del ARESEP establece como quitar la piratería, tiene todas las potestades, pero no se aplica. El Gobierno dice que es la falta de personal, porque tiene que hacerse uno por uno en cada denuncia, lo cierto es que tiene la facilidad para hacerlo y no se ha dado, cuando lo técnico pasa a lo político sucede este tipo de cosas, tanto es así que la resolución propiamente de la Asamblea dice que es un problema social, donde a cada familia se le tratará de dar un taxi, sin pensar en lo técnico de una sociedad saturada totalmente como está. A nosotros nos tienen la camisa de fuerza, regulados totalmente, sin dejarnos crecer y ahora nos ponen este proyecto, pero detrás de este proyecto nos meten ese sablazo, que nos deja

pensando si realmente vale la pena sacrificar al usuario, sin llegadas al centro, sacrificar al empresario a que haga una inversión millonaria y aparte de eso se le está quitando la demanda, porque al decir 14.000 taxis, 8.000 al área metropolitana, estamos hablando de que el promedio de ocupación de los taxis es de 2.2 por viaje aparte de la contaminación que se está metiendo a ese sector. Esos son los problemas grandes que le vemos a la sectorialización. Tal vez se podría llegar a un acuerdo si realmente privara lo técnico, pero cuando se ve como botín político, cuando se ve que las tarifas van en relación directa a disminuir el bolsillo de los trabajadores que viajan en bus, se convierte en político, eso va en detrimento del servicio.

6. Principales fallas del M.O.P.T. en su papel regulador del transporte público, modalidad autobús.

Respuesta: Concretamente: no tiene suficiente personal para atender las necesidades del transporte. La lentitud en responder las peticiones del transporte. La no permanencia de empleados de carrera en el transporte, el cambio que se da en las direcciones, que se llevan uno o dos años aprendiendo, para empezar a regular. La Comisión Técnica de Transportes tiene que cambiarse, para ser netamente técnica y no política.

La Ley 3503 que nos regula es una ley obsoleta, no modernizada, pero técnicamente, el problema es pasarla a la Asamblea, porque ahí meto un perro y sale un camello, es el temor de todos nosotros que eso se dé. Los funcionarios en sí tratan de hacer su papel, hay problemas con los mandos medios, se dio cierto grado de corrupción, lo cual ha ido cambiando, hay que reconocerlo, había cierto grado de corrupción que ha venido cambiando porque se han establecido más controles, sin embargo, ese control entraba todavía más la manera de operar del M.O.P.T., serán los expertos los que tengan que decir como hacerlo.

Crear gente profesional en transportes. Debería desligarse al transporte de obras públicas, ser ministerios aparte, porque tienen problemáticas diferentes.

6) Relaciones con la ARESEP ¿Qué puede opinar de ella?

Con la ARESEP hubo oposición de la Cámara de San José, porque veíamos la concentración de poder en una sola persona cosa que está sucediendo. Uno ve que todas las regulaciones que tiene la ARESEP de los servicios públicos, son los que determina el I.P.C., los sostiene, lo baja, lo modifica, esta tiende a convertirse igual en político y la decisión redunda en una sola persona, que es el Regulador General, que no puede ser controlado por nadie, ni siquiera por el Presidente. Esa concentración de poder nosotros dijimos no. Segundo, el señorío y la potestad del Ministerio la perdió ante la ARESEP en cuanto a transportes, porque en primera instancia se hacen las peticiones tarifarias ante el Ministerio de Transportes, éste los eleva ante la ARESEP, que es la que aprueba, imprueba o modifica, entonces la que tiene realmente el poder es la ARESEP. La asamblea o audiencia que se hace ahí, donde va el usuario a poner su protesta, es una cuestión de una hora o dos horas, que no puede decir nada ni va a modificar nada porque no tiene las bases técnicas para hacerlo. Sigue la ARESEP teniendo el poder, el problema que se está dando es que la ARESEP está regulada a base de resoluciones, no con carácter técnico, mezcla lo técnico con lo legal y ha llegado a dar en casos iguales, tratamientos diferentes.

La ARESEP no tenía en un principio el cálculo tarifario del M.O.P.T., éste se dio en parte, la ARESEP interpretó a su manera, el cálculo tarifario se volvió una cuestión a discreción de la ARESEP, a alguna gente benefició a otra prácticamente la quebró. Ya para estos tiempos hay una convergencia entre los dos, el M.O.P.T. y la ARESEP, ésta sigue manteniendo la potestad sobre el M.O.P.T., a tal punto que ella es la que decide qué se hace y que no se hace en cuestiones tarifarias, el M.O.P.T. ha permitido que eso suceda.

Se ha dado el lujo hasta de regular la calidad del servicio que ella quiera y no, la que el M.O.P.T. técnicamente exige.

Tiene varios defectos a su haber: primero el desconocimiento de la materia, de cómo es que trabaja el empresario, de cuáles fueron las condiciones, en que fueron dadas las concesiones. Segundo, cuando regula a base de

resoluciones, esto es inconstitucional pero los que regulan la Constitución que es la Sala IV se rasgan sus vestiduras y dicen que es una cuestión de legalidad. Una tarifa mal dada, mal calculada, si se impugna se lleva cerca de un año a dos años, mientras tanto qué hace el empresario con esto.

Que totalmente en indefensión y ellos son los que dicen la última palabra. Recomendaciones del M.O.P.T. de una tarifa alta, ellos lo han bajado con el criterio técnico nada más del cálculo tarifario, que no contempla lo que son inversiones en infraestructura, el M.O.P.T. pide tener planteles propios, pero no son tomados en cuenta en el cálculo tarifario el cánón que puso la ARESEP lo aumentó en un 68%, de ¢24.000 que se pagaba por bus, se va a pagar a cuarenta y resto de mil pesos, cuando uno se pone a revisar los salarios que devengan los funcionarios de la ARESEP, podemos decir que una secretaria en el M.O.P.T. gana de ¢85.000 a ¢95.000 con un año, ahí se da el primer año ¢135.000.

El auditor en el M.O.P.T. gana ¢450.000 y el auditor de la ARESEP gana ¢1.300.000.

Es una serie de gollerías que es el usuario el que va a pagarlas, nadie se ha cuestionado esto.

7) ¿Qué futuro vislumbran para el transporte público, modalidad autobús?

Respuesta: Es de mucha incertidumbre, a tal punto que nosotros veníamos comprando aproximadamente 150 a 200 buses por año, que es muy buen promedio a nivel nacional para renovación, ahora está paralizada, por la amenaza de que no se debe si se va a clasificar para la renovación y no se tiene un consorcio, igual no se tiene oportunidad.

¿Cuál es la pretensión del Gobierno? Tampoco está claro. Hay un proyecto que no es oficial, cuando uno lo lee ve muchas inconsistencias técnicas, cuándo no se dice cuánto es la población que se desplaza de un lado a otro. Las encuestas fueron encuestas cordón. Por ejemplo en Francia se hizo una que costó \$7.000.000 y duró dos años. Segundo, no hay un censo nacional actualizado para saber por dónde es que se está desplazando la población.

En el plan maestro de 1992, se decía que el desplazamiento iba a ser inducido por la parte oeste, Santa Ana, Pavas, Escazú; eso dio vuelta totalmente porque las tierras en esa zona son muy caras, no hay agua, se fue para las partes altas, Moravia, Coronado; primero hay agua y las tierras son muy baratas, con el gran desperdicio de tierras verdaderamente aptas para agricultura y ganadería. Esto lo determinaría un verdadero censo.

Este tipo de cosas da la inseguridad, la incertidumbre. Nosotros esperamos que se retomen las cosas.

2.2 Declaraciones del señor Luis Diego González, Presidente Cámara Nacional de Transportes.

1º) Pregunta: ¿Qué es la Cámara Nacional de Transportes, cuándo se crea, cuáles son sus objetivos, cuál es la diferencia con la Cámara de Transportes de San José?

Respuesta: La Cámara Nacional de Transportes se crea el 14 de Julio de 1949, o sea que está cumpliendo 50 años de creada. La Cámara Nacional de transportes surge como una idea de agrupar al transporte por autobús, ante los cambios grandes que se presentan en la sociedad costarricense de finales de la década de los cuarenta, donde empiezan a notarse los problemas por la falta de una regulación correcta en el transporte e increíblemente, desde entonces, comienzan a producirse problemas por congestión vehicular en el propio casco central de San José, ante esto, un grupo de empresarios se reúnen y forman lo que hoy se conoce como Cámara Nacional de Transportes. Esta Cámara llegó a agrupar a prácticamente la totalidad del transporte nacional; sin embargo, a través del tiempo empezaron a dividirse los objetivos y las luchas del transporte metropolitano y extrametropolitano, por una razón sencilla, el transporte metropolitano está considerado dentro de los indicadores de canasta básica y el extrametropolitano no, entonces, las políticas para las fijaciones tarifarias, básicamente empezaron a ser muy

distintas, para fijarlas fuera del área se tomaron en cuenta los costos reales, para fijarlas dentro del área se tomaban en cuenta los costos reales, pero también la capacidad de pago del usuario.

Surge entonces la idea, en la administración Orlich de otorgar un subsidio. Cuando los pasajes debían de pagar de $\text{¢}0.15$ a $\text{¢}0.20$ por incrementos sobre todo el valor del combustible, entonces se crea un subsidio, porque las tarifas daban $\text{¢}0.22$ y para no pasarlas a $\text{¢}0.25$, se define una política de subsidio. Las políticas de mayor enfrentamiento se dan por los retrasos en el pago de subsidios, y en momento se decide parar el transporte de provincias con el transporte metropolitano.

Resulta que a inicios de la década de los ochentas se edita el primer estudio técnico para iniciar un proceso de sectorización, pasando de casi 400 concesionarios a 33 empresas. En ese proceso, algunas empresas metropolitanas no estuvieron de acuerdo y pretendían mantener su estructura original de hombre-bus, ahí se vuelve a dividir la cámara y surge lo que hoy se conoce como Cámara de San José, sin embargo, un poquito más de un 90% de las empresas metropolitanas continúan afiliadas a esta Cámara, que tiene una representación hoy en día de 1.100 autobuses, esa es prácticamente la flota que opera en San José y sus objetivos son: coadyuvar al desarrollo de la actividad dentro de la ciudad. La defensa del patrimonio de los empresarios y, sobre todo, poder disponer técnicamente a los requerimientos técnicos también que está imponiendo el Estado costarricense.

2°) Su opinión del concepto de calidad en el servicio de transporte público. ¿Concuerdan ustedes con lo que busca el M.O.P.T. por medio del Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos? ¿Qué piensan acerca de la ponderación de un 65% sobre la prestación del servicio que contiene ese mismo reglamento?

Respuesta: Nosotros tenemos convenios de cooperación con el Instituto Nacional sobre el Transporte y su Seguridad de Francia, que tiene la biblioteca de transporte más grande del mundo. Tenemos convenio con la Asociación

Nacional de Transporte Público de Brasil, que a nivel latinoamericano es el centro de análisis y estudio también de mayor fuerza junto con la Universidad Católica de Chile y el tema de calidad no es una moda, es una necesidad desde varios puntos de vista, primero, el tema de la calidad de vida, es un tema que ha permeado a los grupos organizados, y los ha permeado porque nuestro mundo está enfermo por contaminación, está enfermo por falta de políticas de prioridad en los modos de transportes, está enfermo porque falta información y educación a la gente.

Hemos respondido nosotros, aún en Costa Rica a un modelo americano para el desarrollo de nuestros modos de transporte. Un modelo americano donde se le hace creer al habitante que un símbolo de "status" es poseer un vehículo o dos vehículos o tres vehículos o más vehículos. La diferencia en el modelo de desarrollo nuestro con relación a los Estados Unidos es que no somos un país industrial, tampoco somos un país petrolero. Entonces todo lo que significa, la importación y el mantenimiento y el uso de los vehículos, depende de la erogación de divisas. Tampoco, y ese ha sido un tema grande que hemos estudiado, se resuelven los problemas de congestión vía desarrollo de la infraestructura vial, porque es un mito pensar que ante la gran demanda de espacio urbano, el crecimiento de la infraestructura vial viene a ser una alternativa, pero es todo lo contrario, se abren nuevos corredores e inmediatamente se saturan siempre habrá una demanda creciente.

Ha habido políticas veleta, políticas dispersas con argumentos populistas realmente, por ejemplo, en el Gobierno del Dr. Oscar Arias Sánchez, se lanza un decreto del vehículo popular y se impulsa a la gente a comprar "pick-ups", para dos personas con un cajón totalmente subutilizado y que llenó en ese momento la capital y así, en políticas impositivas hemos visto como suben y bajan los impuestos, pero normalmente, después de cada campaña política hay una disminución en los impuestos, porque responde a grupos de posición importantes y grupos que pagan campañas políticas y que son aquellos que quieren importar y vender automóviles. Dentro de esas políticas no se analizó correctamente desde los años sesentas, la influencia de la importación de flota

usada, entonces hemos venido recibiendo en el país, una gran cantidad de equipo que no cumple con normas de protección al medio ambiente.

De alguna manera, los desechos del primer mundo vienen al tercer mundo y eso implica costos muy grandes, pero por externalidades, que son difíciles de cuantificar.

¿Cuál es el costo de la hora de un trabajador costarricense, multiplicado por el número de viajes que hace en un mes perdidas nada más por congestión? ¿Cuál es el costo en salud pública por contaminación ambiental? ¿Cuáles son entonces los indicadores de calidad en la salud, cuando tenemos incrementos en problemas respiratorios, tensionales, de alergias, etc.? Y ¿Cuáles son los problemas que se derivan por externalidad también, en el mantenimiento de esa flota y su repercusión en indicadores macroeconómicos? Hay otros factores que deben analizarse dentro de las externalidades también, pero todos en función de la calidad de vida, que es una necesidad. Las democracias y una de ellas, la democracia costarricense, han madurado y las comunidades organizadas se han dado cuenta, de que no es únicamente el pedir o el protestar contra las autoridades lo que resuelve sus problemas, y esas comunidades un poco más conscientes, un poco más maduras se han dado cuenta de que a la par de la crítica debe haber una propuesta también y una propuesta que incluya todos los esfuerzos del Gobierno, pero también de la comunidad. Lejos entonces, en áreas muy sensibles como el desarrollo habitacional, la gente debe aportar con trabajo y la gente debe aportar con recursos, mientras el Gobierno, aporta con tierra y con algunas ventajas económicas, pues en el caso del transporte estamos ante eso también, cómo discernir nosotros entre inversiones de transporte para mejorar la calidad de vida, y políticas claras para promover el uso del transporte público sobre el transporte privado y ahí es donde se da la primera discusión sobre calidad. Hay cuatro actores para determinar la calidad, cada uno de ellos con sus obligaciones y responsabilidades: el gobierno Central sin duda alguna, con sus inversiones e infraestructura urbana, con sus políticas para el desarrollo urbano.

Los gobiernos locales que son importantísimos, que están tomando mucha fuerza en estos momentos por madurez social, que tienen a su cargo parte de la red vial y que tienen a su cargo la administración del suelo urbano en cada uno de sus cantones. Nosotros los transportistas que tenemos que hacer las inversiones, pero que deben ser inversiones dirigidas y que tenemos que velar por la calidad, no sólo de nuestros equipos sino también de nuestros operadores y de la administración de nuestras empresas y por supuesto, el usuario y al usuario que coadyuva cuidada el sistema, como una necesidad. En medio de estos cuatro actores tan importantes tenemos una cúpula, que es lo que muchos consideran, el primer poder político del país, que es medios de comunicación.

Esos medios de comunicación no han articulado una discusión seria, porque la tendencia para vender periódicos o vender noticias en televisión o radio es buscar políticas sensacionalistas de alguna manera, entonces llama la atención de los medios si hay operativos de tránsito, si hay flota, vieja, si hay humo en la ciudad o un montón de problemas endémicos que tenemos, pero sin proponer ninguna solución, sin crear foros de discusión, como en los años setentas, donde pensadores como Enrique Benavides y muchos otros, creaban una verdadera polémica, que llevaba a plantear soluciones o potenciales opciones con la ayuda de todo el cuerpo social, entonces ahora estamos actuando más por una presión, porque suscribimos, el país suscribió los acuerdos de Río de Janeiro y de Kioto de protección al medio ambiente porque el Banco Mundial dice cómo deben darse políticas en materia de administración de la ciudad, y porque nosotros estamos frente a un vencimiento de concesiones que es una coyuntura política y, a la par, frente a una inversión importante en flota. La flota metropolitana debe ser sustituida sin duda alguna y no sustituida por errores en cálculos tarifarios, por errores en agrupación nuestra y por una serie de errores que no son culpa, son resultado de las políticas a través de los distintos Gobiernos. Costa Rica no ha logrado diseñar un plan nacional de desarrollo para la ciudad, y para el transporte que se sostenga a través de distintas administraciones. Distintos

ministros tienen distintas visiones y enfoques muy particulares, que se rompen en su esquema cuando cambia la administración y no hemos logrado entonces continuar con un plan, con un proyecto, con una política de desarrollo sostenible como lo han hecho otras ciudades, le pongo el ejemplo de Curitiba. Bueno, tenemos ahora una presión muy importante con mejorar las condiciones. Entonces, ante la falta de un plan, hay que volver a discutir cómo debe desarrollarse la ciudad y cómo influye el transporte en la ciudad. La discusión nos es que pasa con el transporte, la verdad es que el transporte público depende de las decisiones de los Gobiernos locales y del Gobierno Central. Si nosotros queremos hacer un sistema de transporte público eficiente, eficaz debe darse la importancia que merece, no al transporte mismo, sino al usuario de ese transporte.

Si cerca del 80% de la población activa del país se desplaza en un modo de transporte colectivo, pues entonces debe tener la prioridad que merece el 80% de la población, pero hay decisiones que son de orden político muy importante, porque cualquier acción que tienda a fortalecer el transporte público penaliza el transporte privado porque le resta espacio, entonces es donde a los políticos les tiembla la mano, porque los grupos de presión económica en este país son los dueños de los vehículos privados.

Aquí hace falta una discusión nacional sobre el tema, para ver dónde están las ventajas: si yo tengo un automóvil y tengo un bus nuevo, que me traslada donde yo necesito a una tarifa aceptable, aún así, yo no uso el autobús porque me van a dejar en paradas inseguras, sin iluminación, con aceras malas, sin casetas, sin información al usuario y me van a poner a caminar trechos bastante grandes, para hacer un intercambio con otro autobús. Esta parte no la dominamos y no nos corresponde. Si yo tengo una inversión, como se pretende ahora, de cerca de veinticinco mil millones de colones en tres años, que va a afectar las tarifas pero no tengo prioridad y no puedo dar tiempos de viaje mejores, si en autobús no llega más rápido que en automóvil, si no hay una política clara de las municipalidades para asignar zonas de parqueo extrametropolitanas, para que una persona que venga de Alajuela pueda dejar

su automóvil seguro, y tomar un medio de transporte hacia el área central comercial, entonces no tiene ninguna opción. Nadie va a dejar su automóvil en una calle por ahí y accesar un autobús. Entonces lo que falta en el fondo, creo yo, para de verdad coadyuvar en la mejoría de la calidad sostenible y no cosmética, es el fortalecimiento institucional: vengan dieciocho municipalidades de San José, pongámonos de acuerdo para ver como diseñamos un plan de desarrollo de los cantones, para que haya un acuerdo entre todos y entonces decir hubo un proyecto uniforme de casetas que tengan todas el mismo diseño el mismo sistema de información, que tengan todas iluminación. Las municipalidades que asignen presupuesto para la reparación de aceras, dentro de los planes directores urbanos para terminales, para autobuses interurbanos para taxis, para que haya una articulación o sea una integración de los modos de transporte y venga el Gobierno Central y sentémonos a hablar de que es lo que quieren, pero sin politiquería cuál es el impacto en las tarifas, si yo invierto 25 mil millones de colones en tres años, para sustituir la flota metropolitana dentro de esta ciudad y cuál es ese impacto tarifario si yo hago la misma inversión pero con prioridad, prioridad que va sin duda alguna a disminuir el costo de esa inversión, entonces lo que hace falta es madurez, es fortalecimiento institucional, que cada una de esas instituciones deje de defender sus propios feudos y nosotros también, por supuesto, como operadores cambiar un poco el esquema, aceptar que pertenecemos a un mundo de globalización, y que el acceso a economías de escala puede hacer de la actividad del transporte un mejor negocio, si podemos sobrevivir de la competencia de la economía informal, que nos está ganando la partida.

3.- En materia de calidad, ¿cuál es la relación con la ARESEP?

Respuesta: Nosotros hemos sido consecuentes, apoyamos desde el principio la creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Consideramos que el ámbito técnico debe preservarse sobre el político, para garantizar la sostenibilidad de los servicios, más allá de ello y hablando de calidad, el habitante de la república tiene todo el derecho de saber, cuál es la

calidad por la cual está pagando. Hay una deformación producto también de la información de los medios y es que piensa el usuario, común y corriente que un aumento de tarifas significa inmediatamente mejoría del sistema, y muchas veces ni siquiera garantiza la sostenibilidad de lo que tenemos. Nosotros pedimos que se diera con cada asignación tarifaria, una calificación: usted señor usuario está pagando un servicio de calidad A o B, o C y estos son los componentes de lo que usted está pagando, pero ahí no nos quisieron oír. La Autoridad Reguladora tiene principios fundamentales que nosotros queremos fortalecer y sin duda alguna, las audiencias públicas son eso, pero filosóficamente son eso, en la práctica con mucha dificultad no lo son, termina siendo como el derecho al berreo. El usuario normal, común y corriente, las asociaciones de desarrollo integral no tienen recursos, reciben una ayuda del Estado de ¢60.000 colones al año, entonces es muy difícil que gente que tiene un interés por el desarrollo de su comunidad, puedan analizar técnicamente una solicitud de incremento tarifario, cuando no tienen los recursos técnicos para poder llegar al fondo, y entonces terminan confundiendo conceptos y no tienen sustento técnico ante las audiencias públicas. Que el chofer me trató mal, que el bus está malo, que me dejaron en la parada, ese tiempo de cosas.

Hay dos partes. Algunas empresas se dieron cuenta de eso, y de la necesidad sustancial de instruir a las comunidades o las que servían para contar con su apoyo, pero no para las tarifas. Su apoyo para hacer transporte y se suscribieron convenios de cooperación técnica, entonces las empresas capacitan a las comunidades, abren sus libros y entregan sus estadísticas, forman comités de evaluación y los resultados son muy positivos, pero es una iniciativa privada usuarios-empresas, no está articulado a través de ninguna ley, ni siquiera reconocido formalmente ni por la ARESEP ni por el M.O.P.T. Por otro lado se ha creído, pero por una desviación –digo yo- que la forma o esquema de pensamiento del regulador, no de la ARESEP, que la calidad o la falta de calidad debe tener una relación directa de la tarifa y es exactamente lo contrario.

La ley es clarísima, si una empresa incumple hay sanciones que pueden llegar hasta la caducidad, pero si usted impone sanción tarifaria, lo que hace es deprimir y oprimir a la actividad, hasta que no queda nada de ella, entonces, en lugar de facilitar las cosas, siempre pensando en la sostenibilidad el regular ha impuesto requisitos y requisitos sobre la ley, de tal suerte que las fijaciones tarifarias están durando hasta ocho meses en algunos casos, y que tenemos un 50% de las empresas metropolitanas, no tienen tarifas desde hace más de dos años y medio. Entonces, esas empresas no pueden responder nunca a la calidad, ni siquiera a la sostenibilidad y lo que está logrando el Regulador es que decaiga el sistema, no sabemos si hay otras intenciones, o si hay un plan o si hay algo, pero sus criterios son contrarios a los criterios de sostenibilidad, ese es un comentario sobre acción de la misma Autoridad Reguladora. Si nosotros queremos calidad, tenemos que tener muy claro, que una cosa es la sostenibilidad económica y otra cosa es la sanción por incumplimiento. Cuando tengamos eso claro, entonces podemos trabajar en contratos de concesión autosostenibles, en donde se establezca el carácter dinámico del crecimiento y evaluación de una ciudad y un sistema de transporte que se adapte en forma dinámica. No es posible que el Regulador en este momento diga que un contrato de concesión, que tiene prácticamente siete años y que tiene asignado una cantidad de flota debe preservarse, cuando hay propiamente gigantes pongo el ejemplo de la Carpio, que crecen durante la vida jurídica de un contrato de concesión y que deben ser atendidas, entonces, si no reconoce el Regulador ese carácter dinámico y la necesidad de responder dinámicamente, lo único que logramos es que de todos modos esa gente que se ubica en distintas zonas geográficas, actúen como el agua cuando es mucha, salen por donde sea y entonces son las informales los que nos están ganando la batalla, ellos sí, inmediatamente, sin pagar impuestos, sin pagar cargas sociales, sin responder al Ministerio de Trabajo, sin responder a ninguna de las instituciones y sin responder a lo que hemos logrado nosotros de sistema de seguridad social, sean los que puedan tener toda la capacidad de adaptación, porque nadie los revisa y los regula.

4.- Rodeados de trámites burocráticos para dar una respuesta dinámica, los usuarios tienen necesidades de carácter perentorio, ¿están incluso ellos dispuestos a pagar más por un mejor servicio?

Respuesta: Es un concepto que la gente valora en los últimos diez años y es el valor de su tiempo, su tiempo de viaje es una cosa que ya la población nuestra conoce y cuantifica y que paga por disminuir tiempo de viaje. También hay otro problema, y es que la economía formal está perdiendo territorio y la economía informal a nivel nacional se dice que llega hasta el 50% y son muy ágiles, entonces no importa el incremento de la corrupción ellos pueden corromper al funcionario. El caso del transporte a las mismas autoridades de tránsito y, además estas poblaciones totalmente informales invaden tierras, tienen otros parámetros éticos. En el caso de la Carpio y en otros casos, asociaciones que se van formando tienen parte en las empresas informales, manejan ellos taxi o microbuses o hasta autobuses piratas, entonces por supuesto que van a lograr un gran apoyo, porque están dando trabajo y alimentación a las mismas personas que están en las comunidades. ¿Cuál es la forma de luchar contra eso?, Bueno, dando condiciones al transporte regulado para que sean competitivo, no es por la vía de la sanción, no creo que la sanción sea la alternativa y eso se ha probado en muchos países. Políticas para aumentar multas por ejemplo, lo que hacen es aumentar la corrupción, se hace más cara la mordida, políticas para detener automóviles piratas tampoco son una alternativa, la verdad es que hay un problema de desempleo importante que se disfraza a través de la economía informal. Bueno, dentro de las leyes del mercado y de los conceptos modernos de mercado, la oferta debe, adecuarse a la demanda y si hay oferta que nosotros podemos hacer de transporte regulado es atractiva, la demanda se desvía hacia nosotros y al contrario y lo que hemos tenido es lo contrario, nuestra demanda ha fluido hacia la oferta de los informales, porque son más ágiles, porque si hay presas sobre un corredor muy congestionado pueden

desviarse por calles paralelas, cosa que no podemos hacer nosotros, porque si hay represiones.

5.- ¿Que piensa sobre el tema de las sanciones? Muchas veces hay flagrantes violaciones en la parte contractual de un empresario, como los empresarios que mantienen los llamados "trompos" en los buses, incumplimiento de la flota, horarios itinerarios, etc. En los últimos años no se ha producido ninguna caducidad de una concesión.

Respuesta: Yo, pienso que es cierto y que deben establecerse las sanciones con muchísima claridad, pero una sanción responde a una acción normalmente y esas acciones en pocas ocasiones son continuas, entonces ahí hay un concepto un poco difícil de expresar, pero la mentalidad muestra, de alguna manera es demasiado católica. Creemos en la culpa y la culpa – dentro de ese concepto- se cura con la confesión, entonces uno puede volver a pecar, por llamarlo de alguna manera y después va y se confiesa, bueno, eso ha sido en parte nuestra tónica. Es cierto que el régimen de sanciones debe ser muy claro y debe ser muy fuerte, porque es un servicio público, potestad del Estado que puede otorgar a terceros, pero tenemos que asignar y, ahí tenemos que volver al tema de la calidad, la responsabilidad de cada una de las partes. Si yo soy Estado y emito un decreto o reforma una ley y digo, los "trompos" están prohibidos sin considerar la transición, sin considerar la inversión en un cambio tecnológico, es poco lo que estoy haciendo, entonces la adecuación, es decir el mundo real que no observé, no puede adoptarse tampoco.

Si me dicen: los "trompos" están prohibidos, la otra institución, ARESEP nos dice, usted está obligada a tener mecanismos de control de los ingresos, entonces ¿qué hago? Y, si yo digo, voy, como empresario, a quitar los "trompos" de hoy a mañana, pero eso se refleja en tarifa, los políticos nos dice: no un momentito, vamos poco a poco. Ese tipo de cosas son las que tenemos que prever. El ecomarchamo es una gran cosa desde el punto de vista de

impacto, pero no podemos pretender tener una legislación estilo primer mundo, si tenemos buses del año ochenta que no han sido cambiados porque la gente no puede pagar otra cosa. Podemos hacer una halaraca, pero al final de cuentas: ¿van a salir todos los buses de circulación? No puede el Estado permitirse eso, entonces hablemos de las transacciones necesarias. Si ahora nos dice: bueno señores, ustedes están obligados a cambiar la flota en tres años, y no se nos dice estas son las dimensiones de la flota para el sistema que proponemos, estas son las alternativas tecnológicas que tenemos en el mercado, estas son las condiciones, para el control de ingresos, la gente invierte en lo primero que encuentra. Las inversiones en transporte deben ser nítidas y dirigidas a través de un plan de desarrollo, entonces miren señores, para el acceso a la A.C.C. vamos a requerir de autobuses movidos con gas licuado, petróleo o diesel que cumpla con la norma euro-dos, con las potencias tales, la longitud del autobús que podemos permitir, el ancho de puertas. Ahí la gente puede optar por lo que hay en el mercado, pero con una dirección. Esa no se ha hecho hasta el momento.

6.- ¿No se ha dado participación en muchas medidas que toma el Gobierno, según lo que usted ha dicho?

Respuesta: Yo quiero aclarar una cosa, creemos en la necesidad del diálogo y de los acuerdos entre las autoridades y los administrados.

Cuando ha habido comisiones mixtas, normalmente hemos tenido resultados importantes, este inicio de modelo para la evaluación de la calidad es el resultado de esos trabajos y es un paso muy grande. Lo compartimos y participamos, nosotros hablamos de la responsabilidad de los gobiernos locales, la responsabilidad del Gobierno Central. No sólo lo compartimos, pretendemos que sea una forma de cogobernar, en realidad eso es de lo que se trata, hacer entre todos patria. Solo una ley de protección a los minusválidos, por hablar de esas transiciones, todo el mundo de acuerdo, todo el mundo pensando que ya se arregló la realidad del minusválido. A nosotros

nos dice 10% de la flota debe ser para los minusválidos. No se discute cómo es esa inversión, cómo son los servicios, si son puerta a puerta, definir qué son los minusválidos y un montón de cosas más, pero llegamos al extremo: ¿Cumple el sector transporte e invierta en el 10% de la flota para minusválidos?, ¿adecuaron la ciudad para eso? Es decir, una vez que están los buses, ¿cómo llegar hasta ellos? ¿en esas aceras? ¿sin iluminación? Entonces falta esa conciencia que yo, llamo holística. Hay que trabajar para buscar soluciones integrales, no que se diga que usted es responsable o usted responsable, lo voy a multar, no. Hay que ver qué pasa con la ciudad. Si tenemos un 54% de la población en un 4% del territorio, eso es una neuralgia gigante que no se corrige diciendo cámbiense el bus, no.

Tenemos que ver como articulamos todo a través de un ejercicio de todos. Falta una cabeza, una autoridad única que diga, bueno, queremos esto para San José en los próximos 25 años. Hace falta una voluntad política, que nos lleve a nosotros, está bien, en cintura, hacia un plan de desarrollo que tenga un norte y el que no quiera, no puede defender un derecho individual sobre un derecho común.

7.- ¿Concretamente, en la sectorización ustedes están de acuerdo, tal y como se le concibe en el reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos?

Respuesta: En el concepto sí, pero en lo planteado por logística no, porque no se adapta tampoco a una realidad. Si a mi me dicen, tienen ustedes que desarrollar un sistema y las bases para el desarrollo de ese sistema son modos de interés, carriles exclusivos, y uno dice dónde, van a estar los nodos de interés, dónde pongo yo a los usuarios de Aserrí y de los Guido, etc, para hacer un transbordo para un autobús de mayor tamaño. No puede ser en nuestras calles, ni en el porque de Tibás. Cuando nos dicen, no pueden haber carriles exclusivos todavía ¿entonces? El concepto de un sistema uno cuenta con el aparte de nodos, porque no hay capacidad en el Estado para invertir en eso ni en los empresarios, o no hay voluntad política, ¿qué podemos hacer?

¿Economías de escala? Totalmente de acuerdo, si yo digo que la sectorización resuelve el problema del transporte, lo engaño, porque no es una discusión sobre la propiedad de las acciones las empresas de transporte, es de la articulación de un sistema.

¿Cuáles van a ser las flotas de operación? ¿quiénes son los autores? El 75% del transporte nodal regulado, debe decirse cómo se va a regular.

8.- Si el problema de la infraestructura y de los nodos de alguna forma se arreglara, ustedes estarían de acuerdo en las formas de organización propuestas, como las cooperativas a los consorcios?

La idea de consorcio operativo, surgió en la junta directiva de esta cámara, porque la idea era empresas únicas. Nosotros vimos que la idea era aceptable, pero la forma jurídica no. Entonces la forma para conseguir el mismo resultado operativo, que nosotros consideramos fue el consorcio operativo y así quedó, así lo comprendieron las autoridades, en la comisión mixta justamente. Yo creo que nosotros tenemos que entrar en la discusión del nuevo código de transporte, algo así como una constituyente para el transporte.

9.- ¿Cuáles cuestionamientos podrían hacerse al Gobierno sobre el tema de la calidad en el transporte?

Respuesta: Para nosotros, la Comisión Técnica es la primera gran frontera, la C.T.T. no es capaz de resolver, dentro de ese carácter dinámico de la ciudad las necesidades de las empresas. La idea de Comisión Técnica se desvirtuó cuando tuvieron que conocer todos los trámites todos por igual. Las cosas importantes se quedan atascadas y las cosas mínimas se resuelven o no, pero una mezcla de tantísima resoluciones hace que la C.T.T. sea un apartado que entorpece. La C.T.T. debería fijar políticas de desarrollo, y hay técnicas que pueden resolver y recomendar, con plazos y con espíritu de hacer patria de verdad. No puede ser que empresas esperen tres años, para que los resuelvan una ampliación de flota, porque cuando llega la autorización están

invadidos por piratas, que después no se van aunque aumente la flota. La C.T.T. como ente colegiado debería resolver políticas.

10.- ¿Cuáles son los sistemas de control para evitar filtraciones, sean sustracciones que encarecen el costo e inciden en la calidad?

Respuesta: Hemos estado investigando con el sistema de monedero electrónico, el monedero electrónico por contacto. Hay que reformar el modelo de cálculo tarifario. Lo primero que hay que hacer es romper el concepto de pago por un viaje y establecer el concepto de pago por kilómetro, a través de una cámara de compensación, los ingresos hay que redistribuirlos.

11.- ¿Cómo perspectiva de futuro, qué es lo que ustedes proponen?

Respuesta: Como resumen último, estamos haciendo una contrapropuesta para que el decreto de agosto constituya un plan nacional de desarrollo, que nos permita irnos adecuando de acuerdo al desarrollo y las asignaciones presupuestarias para adecuar la ciudad.

Sección III.- La relación tarifa- calidad en el servicio

Los artículos 30 y siguientes de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No. 3503, regla las tarifas.

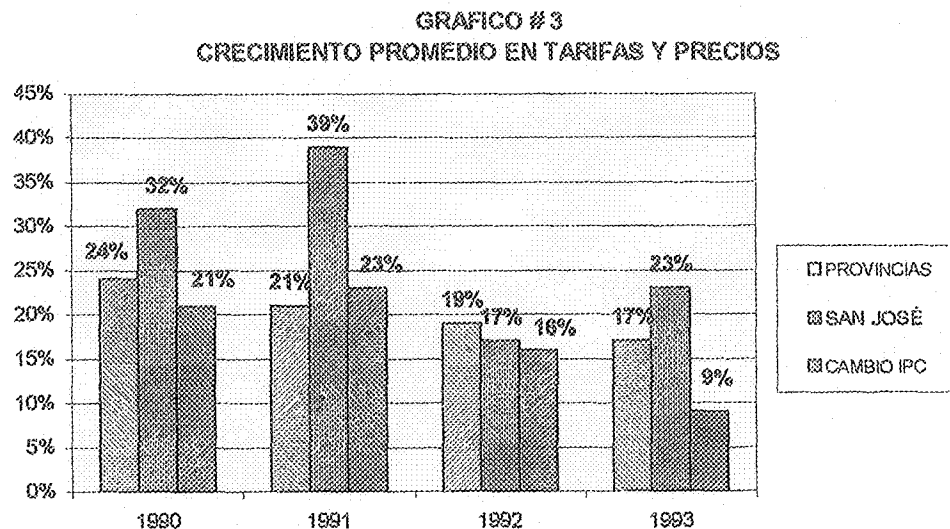
Dice la norma: "La Comisión Técnica de Transportes fijará las tarifas aplicadas, al servicio público de transporte automotor. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos las aprobará improbará o modificará".

En concordancia con el artículo 31 ibídem, se establece la obligación de hacer constar la tarifa, se advierte que las tarifas estarán sujetas a revisión o modificación cuando el interés público lo exija, o bien la misma empresa lo solicite y demuestre, que las tarifas no permiten cubrir los costos de operación. El artículo siguiente advierte que la fijación o modificación de las tarifas, se hará dentro del principio de servicio al costo. Convenientemente, ese servicio al costo que en principio confunde,

porque pareciera no dejar margen a la reposición del capital invertido, aclara de seguido, que hasta donde sea posible se tomará en cuenta los costos medios de operación, dentro de normas modernas de organización y eficiencia al grado de aprovechamiento de la capacidad de los vehículos y permitiendo un rédito justo al capital invertido. Naturalmente surgen varias dudas entorno a la determinación tarifaria con fundamento en el principio de servicio al costo.

3.2 La fijación tarifaria a cargo de la ARESEP

Según revela la revista EKA, Portafolio de Inversiones (No.22 de junio de 1994) en un artículo sobre apuntes de reestructuración del sector, se afirma que la política tarifaria en aquel momento ha favorecido más a las rutas del área metropolitana que a las que operan desde las provincias hacia San José. También apuntan que, en términos generales, el precio del servicio de Transporte público se ha encarecido en términos reales, como lo muestra el gráfico siguiente:



Fuente: Revista EKA, Portafolio de Inversiones

Como se aprecia, el crecimiento durante los últimos años en las tarifas, supera el I.P.C. o índice de precios al consumidor, lo que significa que el Costo del

transporte público para una familia, absorbe una proporción cada vez mayor dentro de su presupuesto y golpea más a las familias de bajos ingresos.

Al describir el objetivo general de la autoridad reguladora, el Lic. Leonel Fonseca Cubillo, actual Regulador General, en el objetivo general y objetivos específicos de la Autoridad Reguladora⁶⁵ apunta: A.2 Objetivo General: de la Institución es establecer y administrar un sistema efectivo de regulación de servicios públicos, donde la orientación principal esté dada por la equidad y considerando criterios de eficiencia económica, interés público, protección ambiental, socioeconómicos y redistributivos de la riqueza. Sus acciones serán de cobertura nacional y estarán basadas en la ley 7593 y leyes conexas, contemplando que los servicios públicos pueden ser suministrados por empresas estatales, privadas o de capital mixto.

Las acciones regulatorias, sin perjuicio de los clientes y usuarios de los servicios públicos, deberán ser coherentes con los planes gubernamentales en general, considerar el entorno específico de las actividades reguladas, el avance tecnológico de ellas, la realidad política y la situación socioeconómica nacional, así como la de los usuarios. Este sistema de regulación deberá tener presente las interacciones y efectos que produce el entorno mundial.

En los específicos anota:

- 1) Armonizar, los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos definidos en la Ley 7593 en su artículo cuarto, más otros adicionales.
- 2) Procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos.
- 3) Asegurar que los servicios públicos se brinden al costo.

⁶⁵ FONSECA CUBILLO (Leonel), Apuntes sobre Regulación de los Servicios Públicos, Copieco, San José, Costa Rica, julio 1997 p.p.20 y 21.

- 4) Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima los servicios públicos sujetos a su autoridad.
- 5) Formular e integrar en las condiciones, especificaciones y estándares de calidad que se le exigen a los servicios públicos, la seguridad de los mismos, velándose por su cumplimiento. En las fijaciones tarifarias se aceptarán los costos necesarios para el logro de dicha seguridad.
- 6) Coadyuvar con los entes del estado, competentes en la protección del ambiente cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones.
- 7) Promover y colaborar en el desarrollo sostenible de los servicios públicos.
- 8) Ejercer, conforme lo dispuesto en esta ley, la regulación de los servicios públicos definidos en ella.
- 9) Promover e incentivar el logro de servicios públicos competitivos a nivel nacional e internacional.
- 10) La cobertura de la regulación debe ser en todo el territorio nacional, lográndose que no existan diferencias en la calidad de los servicios públicos entre una zona y otra del país, excepto por falta de capacidad de pago de los clientes-usuarios, lo que podría obligar a inversiones más modestas o tomar medidas redistributivas dentro de cada sector.

Es en estos objetivos donde radican los aspectos de carácter tarifario, basados, según dice el objetivo general, en la equidad y criterios de eficiencia económica, entre otros, pues también entran en juego el entorno, la tecnología, la política y la situación socioeconómica. Elementos nada despreciables, pero que, en la práctica de aplicación del modelo econométrico vigente no se toman en cuenta, porque lo que prevalece es la presentación de un esquema de costos, pero no la eficiencia económica con toda la dimensión que ella significa, como el empleo de recursos combinándolos de tal suerte que se logran los objetivos con el menor gasto posible, ese sería un factor interesante de ver si se recoge en informes futuros.

Es conveniente hacer notar que el cálculo de costos medios, las técnicas modernas de organización, el grado de aprovechamiento de la capacidad de los vehículos, y el rédito al capital invertido, factores todos estos que aparecen de manera vaga e imprecisa, a fuerza de no figurar en su cálculo, métodos cuantitativos y mediar criterios científicos para arribar a una tarifa, que también está influida por acciones para restituir los pagos de subsidio a los autobuseros, con las concebidas manifestaciones de corrupción, que ello puede conllevar.

3.2 Base axiológica para la calidad.

Por sobre las medidas punitivas, cuando se incumplen e ignoran los requisitos de la calidad en el servicio remunerado de personas, debemos pensar en el arraigo de la calidad con sustento axiológico, esto es la conjugación entre el tema de los valores vinculados con la calidad.

Se dice que el desarrollo de técnicas para el control y la mejora de la calidad, combinado con prácticas administrativas, logra elevados niveles de calidad, tanto en lo que es la fabricación, como la prestación de un servicio. Para los autores del Programa Nacional para la Calidad (Proyecto INTELEC): "En la práctica la medida de la calidad radica en la medida del grado de satisfacción de la necesidad... En cualquier caso, se dice que una entidad tiene un nivel de calidad más elevado que otro cuando satisface en mayor medida las necesidades". Claro está que la ponderación que se concede a la satisfacción de una necesidad, varía según la cultura de cada país y según el tiempo de que se trate.

Es de importancia medular destacar que las necesidades que se colman no sólo incluye a los consumidores o destinatarios, sino también las necesidades de la comunidad y las necesidades ambientales. Ya por ejemplo se práctica que en la explotación de una nueva ruta de autobús, se cumpla con un estudio de impacto ambiental, pero también con el cumplimiento de normas de seguridad e higiene, de pago de

salarios mínimos, de pago de los tributos, de respeto de la persona en cuanto a su trato, tanto como a las normas en general. El citado Programa Nacional para la Calidad incluye un cuadro que asocia valores, actitudes y rasgos, que podrá observarse en el siguiente cuadro para fomentar una cultura para la calidad.

Valores, actitud y rasgos para fomentar una cultura para la Calidad						
Persona						
Vida	Virtudes básicas				relación	
Excelencia - Idoneidad						
Sensibilidad	Conocimiento	Aprecio	Voluntad	Trabajo Actividad	Comunicación	Sociabilidad
Conciencia	Reflexión	Criticidad	Decisión	Rendimiento	Expresividad	Justicia Equidad
Capacidad para maravillarse, asombrarse y emocionarse	Intuición Creatividad Inventiva Innovación	Originalidad Identidad	Flexibilidad	Veracidad	Claridad Objetividad	Solidaridad Autenticidad Respecto a la autoridad
Observación	Curiosidad Talento	Ponderación Prudencia	Orden Disciplina	Constancia Disciplina Rigor	Receptividad Exactitud	Armonía
Entusiasmo		Objetividad	Compromiso	Responsabilidad (correcto) Profesionalidad laboriosidad Diligencia Honestidad	Participación	Identidad
Apertura	Exigencia Tolerancia Tener visión	Autocrítica Valoración	Precaución		Información Diálogo Respeto	Aportación Amistad
	Capacidad técnica Opinión autorizada		Fidelidad Lealtad Cumplidor (concluye)	Orden Organización		Rectitud
				Puntualidad Precisión		Puntualidad

CAPÍTULO IV

LA GESTIÓN DE LOS ORGANOS BUROCRATICOS REGULADORES

Sección I.- Dinámica organizacional

Es menester referir brevemente la organización administrativa vigente del M.O.P.T., para ubicar dentro de ésta, los órganos vinculados a la ejecución de las funciones regulativas y contraloras del transporte público, la principal de ellas es la Subárea de Transporte Público, dependiente del Area de Transportes, integrante sustantivo del M.O.P.T. Como se observa por medio del organigrama (Anexo No. 5)⁶⁶, son tres los grandes componentes de la institución: la ya mencionada Area de Transportes, el Area de Obras Públicas y el Area Administrativa. Adscritas a los órganos políticos (Despacho del Ministro y de los Viceministros), figuran los órganos asesores de Planificación, Asuntos Jurídicos, Auditoría y otros como Proyección Institucional y Contraloría de Servicios.

Con su nueva nomenclatura, la Subárea de Transporte Público, antes Dirección General de Transporte Automotor, es el órgano ejecutor de las resoluciones y acuerdos que emite la Comisión Técnica de Transportes; planea y organiza la regulación y supervisión de servicios de transporte remunerado de personas por vías públicas, con fundamento en las disposiciones emanadas de la mencionada Comisión.

Controla las tarifas, tasas e impuestos que deben pagar los usuarios de la infraestructura vial y de los servicios de transporte público; revisa en forma periódica a los talleres particulares debidamente autorizados, para que todos los vehículos en circulación se ajusten a los requisitos mecánicos, estructurales, de seguridad y de contaminación; realiza estudios de carácter técnico sobre

⁶⁶ Las funciones que se describen provienen de un "Manual de Funciones y Procesos de la Subárea de Transporte Público, Area de Transportes, elaborado por la Subárea de Sistemas Administrativos del Area Administrativa. El manual se encuentra actualizado a junio de 1998. Contiene, además, el objetivo u objetivos de cada unidad, la aplicación de esos objetivos, los insumos, los productos y la descripción de los procesos y subprocesos así como los procedimientos para cumplir los procesos.

denuncias a los servicios públicos de transporte, con la asesoría legal de la Comisión Técnica de Transportes, elabora carteles de licitación; atiende quejas planteadas por los usuarios y procura una solución inmediata; recomienda medidas para el desarrollo eficaz del transporte remunerado de personas por vías públicas; realiza estudios de demanda y oferta de transporte público; prepara reformas normativas y elabora reglamentos.

Entre las funciones de la Subárea de Transporte Público y el Equipo de Trabajo de Transporte Remunerado de Personas, no hay apreciables diferencias, que no sean las de un mayor detalle de este último o de un mal dimensionamiento en la elaboración del manual de funciones, en todo caso me interesa destacar que ni para uno ni para otro se describen tareas, que tengan directa incidencia en la calidad del transporte, palabra que no aparece en las descripciones, sencillamente porque ha carecido de importancia para los jefes de transporte público, no obstante, en los productos que debe generar la Subárea de Transporte Público se menciona como el primero el siguiente: "Alto grado de satisfacción por parte de los usuarios del transporte de carga y remunerado de personas, mediante la modalidad de autobús, taxi y tren". El equipo de trabajo de Transporte Remunerado, cuyas funciones se describirán posteriormente, tiene como producto el servicio eficiente, riguroso y económico de transporte remunerado de personas por carreteras y/o caminos, mediante la modalidad de autobús y taxi. Estas son intenciones que distan mucho de cumplirse porque ese servicio eficiente, riguroso y económico, no depende sólo de la gestión de estos órganos, sino de la actividad de los usuarios y del grado de responsabilidad de los empresarios, asumiendo -que no lo está- que estos términos son comprensibles para cada elemento de esa relación tripartita.

El proceso "Autorización para unidades de servicios público".

Es importante este proceso porque controla y autoriza las refacciones de los autobuses, cuyos repuestos están exentos de impuestos, así como la recomendación para el cambio de autobuses. Según el grado de

refaccionamiento se le otorga al autobús un nuevo modelo o año, así, se puede asimilar una unidad del año 1980, que podría pasar –vía refacción- al año 1990 con efectos registrales. Esta función tiene que ver con la renovación de las partes de los autobuses, cuyo grado podría aproximarlos a modelos recientes y desde luego ello incide en la seguridad de los pasajeros y por ende en la calidad del transporte, pues contiene partes como: carrocería, motor, transmisión, ejes, dirección, frenos y tanque de combustible, las cuales deben verificar técnicos en la materia involucrados en el proceso, tanto en el curso como al final de la refacción. Es lo cierto que la aludida equiparación del año o modelo, como comúnmente se le llama, no parece ser la mejor manera de calificar una refacción, pues en realidad altera una característica del fabricante, al asignársele un año diverso al que fue confeccionado el autobús o se comercializó.

Otra unidad importante de destacar es la Asistencia Legal de la C.T.T., que se encarga de evacuar las consultas que en esa especialidad se le formulan. Además atiende todo lo atinente a la revisión de recursos administrativos que impugnan los empresarios del transporte. Prepara informes sobre los concursos de licitación para adjudicar concesiones, así como para iniciar los trámites de caducidad de éstas. Generalmente los informes técnicos provenientes del Grupo de Trabajo de Transporte Remunerado de Personas, se acompañan de dictámenes legales.

Finalmente, la Unidad Asesora de Planeamiento del Transporte, es la encargada de calcular las tarifas aplicables al transporte público modalidad autobús, lo que hace con fundamento en un modelo econométrico.

Sección II.- El papel de la Comisión Técnica de Transportes y de la Dirección de Transporte Público del M.O.P.T.

De la manera como se comporten los órganos reguladores en su función esencial de controlar, tramitar y resolver los asuntos que atañen al transporte

público, así, el Estado estará cumpliendo cabalmente su misión ante los administrados.

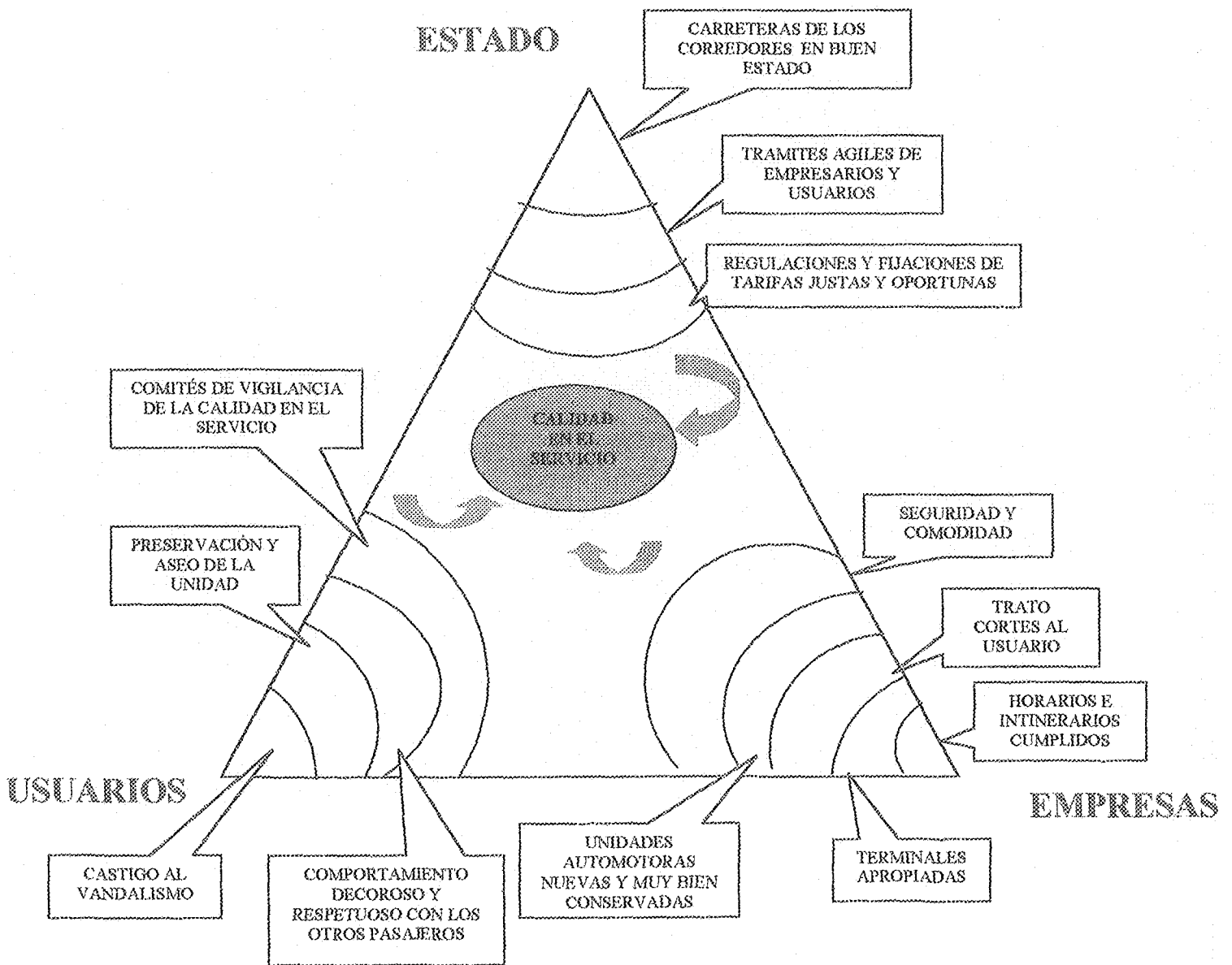
Tanto la Comisión Técnica de Transportes como la Dirección de Transporte Público, padecen serios problemas en su quehacer: la falta de recursos, la capacitación insuficiente de su personal, tanto cualitativo como cuantitativo, la penetración de los grupos de interés, en los que se articulan el tráfico de influencias, sin omitir otros aspectos propios de la administración de los recursos humanos, valga decir la desmotivación y la ausencia de incentivos del personal de jefatura y operativo, son algunas de las dificultades que contribuyen a que el producto final no sea el óptimo que podría esperarse.

La relevancia de señalar tales deficiencias, se hacen con la intención de mostrar que la calidad en el transporte público, debe responder a un todo integral y armónico, porque de nada vale la existencia de normas claras acerca de un transporte público deseable, si el triángulo participativo: los usuarios, los empresarios y los órganos reguladores, no cumplen con responsabilidad administrativa y ética sus cometidos. En vano los usuarios se quejarán y expresarán sus disgustos y sus sugerencias, si los órganos encargados de hacer cumplir las reglas hacen caso omiso, responden con desgano y negligencia a sus deberes. De igual manera, aún en el hipotético, caso de que una estructura burocrática estuviese bien diseñada, bien motivado su personal y con la mayor disposición de cumplir su papel con eficacia y eficiencia, se podrían enfrentar a un usuario apático, abúlico, indiferente e indolente ante los abusos de que son víctimas. Asimismo al empresario debe tener plena conciencia de su compromiso al asumir una concesión o un permiso, tanto ante los usuarios como ante los órganos públicos que los supervisan. En un justo balance económico que compense los gastos, permita un lucro razonable y de reposición de capital, se debe disponer de recursos que alcancen para ofrecer un producto de la mejor calidad posible, conjugación entre esfuerzos gubernamentales y empresariales, el primero para esmerarse por una buena infraestructura vial, discriminación de la

circulación a favor de los autobuses, incentivos económicos entre otros y, los segundos, un esfuerzo por cumplir sus obligaciones contractuales, tanto como otras que se derivan del bienestar del usuario ya mencionadas como parámetros de calidad: buen trato a la clientela, terminales cómodas, renovación y refacción de la flota vehicular, mejoramiento del confort al viajar, etc.

FIGURA # 3

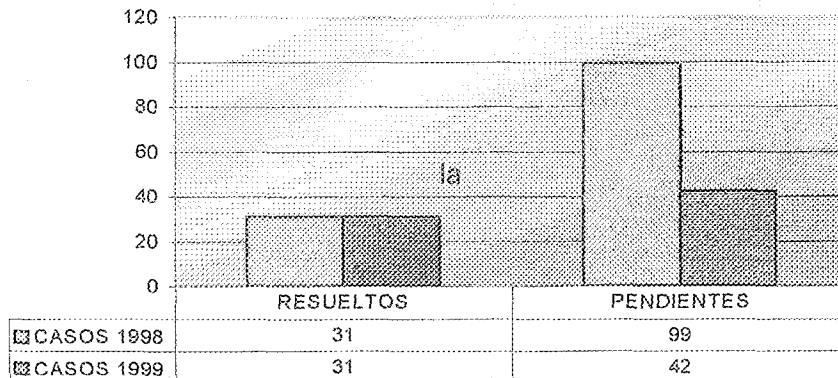
EL TRIÁNGULO DE ACTORES DEL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO
(SU INTERACCIÓN Y COMPORTAMIENTO)



La Comisión Técnica de Transportes, cuya integración, como se ha visto es heterogénea y de nombramiento del Poder Ejecutivo, suele renovarse cada cuatrienio presidencial, es blanco de presiones políticas, seguramente por la influencia que representa el transporte como eje fundamental de las movilizaciones de votantes en las campañas políticas. Muchas empresas entonces, se alinean a uno u otro partido mayoritario, y no pierden ocasión para tratar de obtener ventajas o tolerancias en sus actuaciones.

Una nota características que permite apreciar de alguna manera la relación entre empresarios y Comisión Técnica, se puede colegir de la cantidad de recursos de amparo que se interponen contra ese órgano. Entre el gobierno anterior y el presente este fue el recuento:

GRAFICO # 4
RECURSOS DE AMPARO INTERPUESTOS CONTRA LA C.T.T.



Fuente: Contraloría de Servicios M.O.P.T. (Oficio No. 99-0428 del 7 de junio de 1999).

La mayor parte de los recursos interpuestos se fundamentan en la violación del artículo 27 constitucional, pues se dan muchas dilaciones en la Asistencia Legal al someter a conocimiento de la Comisión Técnica sus dictámenes. Otro tanto ocurre con el Departamento de Transporte Remunerado de Personas, cuyas funciones son las de planear, ejecutar y evaluar las actividades relacionadas con los servicios del transporte remunerado de personas, lo que implica elaborar las bases y especificaciones técnicas para el establecimiento o modificación de los servicios del transporte, proponer los recorridos, frecuencia y parque automotor que se estime necesario para cada servicio público, paradas intermedias,

mantener actualizado el registro de concesionarios o permisionarios. También estudia las solicitudes de concesión o permiso y las ofertas del proceso de licitación pública, para recomendar su otorgamiento a favor del oferente que reúna las mejores condiciones técnicas y económicas para la prestación del servicio; estudia y recomienda sobre gestiones de renovación, transferencia, modificación o caducidad de permisos y concesiones, analiza las solicitudes de exoneración de impuestos, entre otros.

Esas funciones, además de la atención de numerosas quejas, saturan la capacidad de ese Departamento y provoca un flujo de trabajo muy inferior a los tiempos razonables.

Uno de los equipos de trabajo, es el de Inspección Técnica de Vehículos, fundamental para verificar las condiciones mecánicas de los autobuses, este equipo estudia y aprueba los planes o diagramas de las revisiones técnicas, revisa emisiones y niveles de contaminación de los vehículos, registra y aprueba modificaciones sobre las características de los automotores, rinde informes periódicos a la jefatura de transporte público (Ver anexo No 7). Es esta una de las unidades que más reciben críticas del público usuario, como la revelan la noticias periodísticas y donde se ha hecho recaer las mayores sospechas de corrupción. Las consecuencias de que se pague por una ficticia revisión o de que sea complaciente, tienen graves repercusiones, no sólo por el corrupto acto en sí, sino por la trascendencia de pasar como bueno, un autobús que presenta defectos o desgastes, cuyas fallas tienen que ver con vidas humanas puestas en peligro, con pérdidas de esas vidas y lesiones graves e incapacitantes, sin mencionar las consecuencias colaterales de un autobús que falla y afecta a otros automotores o propiedades privadas. Los cuestionamientos no se han hecho esperar y, por años impunemente los superiores jerárquicos han tolerado este estado de cosas, porque en la jefatura la Inspección Técnica de Vehículos han llegado individuos amparados al tráfico de influencias.

El nombramiento de personal de jefatura bajo presiones políticas, sin mayor idoneidad técnica y con una baja escolaridad ha sido el común denominador en los distintos gobiernos. Se han dado renovaciones casi completas del personal de revisión técnica y no tardan en sucumbir en nuevas sospechas o irregularidades, producto de quienes están siempre dispuestos a pagar por evadir una revisión mecánica beneficiosa para empresarios y para usuarios. Si juzgáramos desde esta óptica los esfuerzos por hacer partícipes de la calidad en el transporte, el insustituible factor de la seguridad, concluiríamos en lo alejados que estamos de alcanzar este objetivo. La solución no jurídica, sino meramente administrativa iría por el camino de la menor intervención de la mano humana, en la apreciación de esa seguridad, lo que equivale en poner en ejecución sistemas modernos computarizados, donde una máquina determine defectos en los principales componentes para una circulación segura, así como niveles de contaminación que queden registrados en ese equipo moderno que lo hay disponible. Las jefaturas y los técnicos deben tener preparación universitaria y estar bien remunerados, aspectos que si bien no eliminan las corruptelas, al menos las dificultan.

Sección III.- Las intervenciones de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

En esta sección he querido reflejar la manera mediante la cual, la Autoridad Reguladora e los Servicios Públicos, actúa en apego a las regulaciones que debe aplicar, pero con las vivencias de algún funcionario, que cotidianamente enfrente las dificultades nacidas de las deficiencias en la calidad del transporte remunerado de personas y que, haya experimentado la multiplicidad de quejas y narre las reacciones de la institución que representa. Así, encontré que la directora del Departamento de Servicio al Cliente de la ARESEP, Licda. Xinia Herrera Durán, podría externar opiniones muy valiosas, con una buena dosis de autoridad técnica y de soluciones prácticas generadas en su quehacer oficial.

Las preguntas que se le formularon a la Lic. Herrera Durán, y desde luego sus respuestas, representan elementos de juicio relevantes para orientar los criterios jurídicos de la materia de estudio.

1. ¿Desde la creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, cuántas quejas formales han tenido acerca de deficiencias en el transporte colectivo?

Respuesta: en transporte remunerado de personas en donde hay más quejas, de todos los otros servicios públicos que regulamos; sin embargo, la regulación del transporte remunerado de personas se comparte entre el M.O.P.T. y la Autoridad Reguladora, la rectoría la tiene el M.O.P.T. y al tener la rectoría es la que emite todas las disposiciones referentes a paradas, horarios, flota y, precisamente en esa materia es donde más se presentan quejas. Los usuarios se quejan, además de la calidad, pero el modelo de fijación tarifaria que se utiliza tiene muy poca de la valoración de los aspectos de calidad y el modelo es un modelo que suma costos y los actualiza de acuerdo con las modificaciones de precios que han sufrido, el modelo no premia ni castiga calidad, es muy poco lo que se puede hacer ante denuncias de calidad. Normalmente por lo que ha optado la Autoridad Reguladora es que en las resoluciones de peticiones de precio, les da tareas para hacer y que deben de cumplirlas antes de la siguiente operación, por ejemplo programas de mejoramiento de flota arreglo de espacio entre asientos, todas estas cosas que normalmente se detectan por una inspección que hacen unos compañeros de aquí, muestreada de la flota total para hacer una evaluación de la calidad que todos los expedientes, a la hora de definir la tarifa se incluyen esa evaluación de la calidad.

2. ¿De las quejas presentadas cuáles son las más reiterativas?

Respuesta: En su mayoría lo que hacemos es trasladar al M.O.P.T. , las que nosotros tramitamos es cuando cobran tarifas ilegales o no autorizadas, pero que ya han sido previamente definidas por la autoridad reguladora, porque según un pronunciamiento legal, las tarifas que no ha definido la Autoridad Reguladora son tarifas que están bajo la competencia del M.O.P.T.; entonces de octubre de 1996, fecha en que comenzó a operar la Autoridad Reguladora en adelante, las tarifas que hemos definido y las incumplen, actuamos. Si son tarifas definidas antes de octubre de 1996 le trasladamos el expediente a Denuncias del M.O.P.T. para que sean los que ejecuten el asunto. Si son paradas, si son horarios, si son empresas sin concesión, entonces todo eso solo trasladamos al M.O.P.T. que es el que tiene competencia en esa materia, nosotros no lo tenemos.

3. ¿Qué respuesta da a las quejas la ARESEP: La investiga por ella misma, las traslada a la Subárea de Transporte Público o a la Contraloría de Servicios del M.O.P.T.?

Respuesta: Básicamente, si son de nuestro ámbito o si son cosas muy fáciles de resolver las hacemos nosotros; sin embargo, en su mayoría las trasladamos al M.O.P.T., normalmente a Denuncias de Transporte Público, pero si nadie nos contesta o no dan señales de vida, le reiteramos a la Contraloría de Servicios que por favor nos ayuden.

4. La Autoridad Reguladora está facultada para iniciar trámites de caducidad de una concesión o permiso de transporte público. ¿En realidad las caducan?

De nuevo, como he dicho, aunque el artículo 41 de la Ley nos autoriza claramente para hacer una caducidad, en materia de transporte impera

la ley particular que es la 3503 y la ley de la Autoridad Reguladora, que es la 7593, la consideramos la ley general y entonces aplica en primera instancia la ley de Transporte Remunerado. Comisión Técnica del M.O.P.T. inicia los trámites de caducidad, lo que pasa es que nosotros apoyamos con información.

5. La Ley que crea la A.R.E.S.E.P. establece la obligación de emitir varios reglamentos. ¿Están emitidos todos esos reglamentos? ¿Cuáles sí y cuáles no?

Respuesta: Los reglamentos que teníamos con esto era el SNE (Servicio Nacional de Electricidad), sí los tenemos en las materias que regulábamos, básicamente electricidad y teléfonos. En las nuevas materias se inició una etapa de contratación de consultores, primero fue conseguir los fondos, después la contratación de los consultores y ya en su mayoría están todos los informes técnicos. Tenemos un cronograma que a setiembre estarían publicados ya en La Gaceta esos reglamentos definitivos.

En el caso del transporte remunerado de personas se convocó a una audiencia. La Cámara de Transportes presentó un amparo, lo que detuvo todo el proceso. Después iniciamos una serie de coordinaciones o negociaciones con el actual Viceministro de Transporte y otros compañeros del M.O.P.T., estamos trabajando en conjunto para sacar un reglamento que nos sirva a las dos instituciones, si no trabajamos en forma separada, nosotros pensamos que a octubre estaría listo.

6. En las audiencias para el aumento de tarifas para autobús, ¿se puede considerar que la asistencia de los usuarios es satisfactoria?

Respuesta: Yo diría que no, tenemos una asistencia de 25 personas como promedio por audiencia, hay algunas que tienen mucho interés,

otras no tanto, otras casi ninguna, casi sólo viene el empresario, creemos que la audiencia por sí mismo tiene la validez de que se abre la posibilidad de participación, estamos en una etapa en este momento de información y de educación con grupos piloto, porque creemos la audiencia no es para hacer un "show", que lo que hace falta es orientación y educación a los usuarios, para que la participación sea más efectiva, hemos tenido la experiencia que la oposición que presentan es que no les alcanza el sueldo y eso la Autoridad Reguladora no es la institución que define las políticas salariales, entonces estamos con un plan piloto en cinco comunidades: Hatillo, Boruca, Cartago, Moravia y San Antonio de Desamparados, como dije, en un plan piloto para la orientación y educación a los usuarios.

7. ¿Cuáles son las tres principales objeciones que presentan los usuarios del servicio remunerado de personas?

Respuesta: Calidad, respuesta oportuna de la Comisión Técnica, ese es un punto que es tan reiterado, por lo menos en el 95% sin temor a equivocarme de las audiencias, alguien alega incumplimiento de la Comisión Técnica. Por ejemplo, la gente dice: los horarios no dan abasto, ahora crecimos y ustedes no nos dan servicio, entonces responde el empresario: hace como dos años le presenté a la Comisión Técnica una solicitud de aumento de horarios y no me han resuelto: al empresario no le damos tarifa porque no tiene la flota autorizada con acuerdo de la Comisión, entonces ellos alegan, mire yo ya se lo presenté a la Comisión Técnica, lo que pasa es que no me han resuelto, como he dicho, es reiterada la falta de respuesta de la Comisión Técnica.

8. En el caso de una empresa de transporte público que opera una misma ruta con otras y obtiene un aumento de tarifa porque cumple, ante otra

que no cumple, puede provocar una competencia desleal, por la preferencia -en general- de los usuarios por una tarifa más baja, lo que perjudica a la que cumple, ¿qué hace la Autoridad Reguladora?

Respuesta: Esto es muy variado y todavía no hay una política definida al respecto, resulta que en algunas rutas el estudio viene como ruta, en otros viene a nivel de empresa que involucra más de una ruta, entonces el asunto no es homogéneo hay un desorden, estamos tratando de homogenizar; por ejemplo, en Limón - San José: están operando dos empresas, una de ellas presentó solicitud tarifaria, pero no se involucró para nada a la otra, entonces se le dio tarifa a la primera y no vino ningún solo dato de la otra. A veces damos tarifa por corredor común, pero lo damos cuando el M.O.P.T. nos indica cuáles están en el mismo corredor común y le ponemos obligaciones a la que se dio tarifa cuando no cumple para no crear competencia desleal. En otros casos vino un análisis en un solo documento, porque un concesionario comparte la ruta con dos permisionarios, entonces el M.O.P.T. nos remite el análisis del concesionario incluyendo a los dos permisionarios y resulta que el concesionario cumple todo, pero los otros dos permisionarios no, entonces no se le dio tarifa a nadie, porque vino en un solo documento. Otro ejemplo como Puntarenas y San Ramón, que aparentemente dos rutas completamente aparte, pero son del mismo propietario y vino la petición tarifaria en conjunto para las dos, nosotros le habíamos preguntado al M.O.P.T. que por qué hace eso y nos dice que hay rutas muy rentables y hay rutas menos rentables de la misma empresa y eso es una manera de balancear, yo por mi parte no lo comparto, a mi me parece un caso por ruta, pero por empresa, nada que ver, pero están esas tres modalidades que no recuerdo, que no está homogenizada la situación y entonces, hay empresas que pagan lo que no deben. No dar tarifa ni siquiera beneficia al usuario, pero dependiendo de la condición financiera de la empresa, a la larga ni el usuario es el beneficiado, todos

son perjudicados. La política no está definida a ese respecto, es difícil contestar pues permanentemente sucede una u otra situación. También una ruta como Turrialba-San José, cuyo concesionario tiene un ramal y lo mandan todo en un documento para efectos tarifarios, y sucede que el permiso para el ramal estaba vencido, entonces tampoco se les dio tarifa, hasta que la empresa ya logró ordenar la situación. No está muy clara la política a seguir en estos casos.

9. ¿Qué otros aspectos pueden citarse respecto de la calidad en el servicio colectivo de transporte remunerado?

Respuesta: Nosotros consideramos que la calidad es un parámetro muy importante para introducirlo en el modelo, tenemos un planteamiento de un modelo diferente, por eso hemos pagado unos consultores para tener una nueva metodología. Sabemos de otro consultor que contrató al M.O.P.T., estamos tratando de compatibilizar. Creemos que en este momento estamos viviendo un "impasse", cuando se autorizaban los refaccionamientos creíamos que era la peor prostitución de lo que se podía hacer en lo que es calidad, porque primero por un lado, pareciera que hubo problemas de corrupción al autorizar refaccionamientos,

resuelto y si a ellos les ha faltado ejercer presión para que les resuelvan o, simplemente se atuvieron a que la Comisión Técnica no les resolviera y por eso no se puede perdonar el hecho de que no tengan concesiones al día.

Estamos viviendo otra coyuntura de un porcentaje bastante alto de concesiones, el mismo M.O.P.T. está muy activo y trabajando en un foro de concertación, para lograr implementar eso.

Comentario General:

Es evidente la falta de coordinación que se colige del ámbito de acción entre la A.R.E.S.E.P y el M.O.P.T., particularmente en las condiciones y requisitos para la asignación tarifaria. Los atrasos provocados en la Comisión Técnica de Transporte en solicitudes de incremento de flota, aumento de horarios. La pobre o escasa participación de los usuarios en las audiencias, supone una notoria ausencia de educación y de información acerca de sus deberes y derechos.

En resumen, hace falta más trabajo conjunto entre ambas instituciones, o bien la formación de un comité de enlace que armonice las funciones en común o complementarias entre una y otra.

Queda claro que la reiterada queja acerca de la poca calidad en el servicio, aún no encuentra una respuesta categórica de ninguno de los dos entes públicos.

En una entrevista formulada a la Ing. Hadda Muñoz Sibaja, Directora de Ingeniería de Tránsito, que se transcribe más adelante, debe subrayarse que -según manifiesta ella- las peticiones de aumento de flota y de horarios por ejemplo complica aún más el ya colapsado sistema vial del Area Metropolitana. Incrementar una flota de autobuses contribuye a un aumento de la congestión vial, ya de por sí muy crítica en las horas pico. Enfrentamos ya un círculo vicioso, que sólo tendrá soluciones en el mediano plazo, tratándose de la infraestructura vial.

Sección IV.- La Defensoría de los Habitantes y la Contraloría de Servicios

4.1 La Defensoría de los Habitantes se crea mediante Ley No. 7319 publicado en La Gaceta No. 12 del 17 de noviembre de 1992. Figuran entre sus componentes los siguientes:

- Sin perjuicio de las potestades constitucionales y legales de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, el Defensor de los Habitantes de la República puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa el sector público. Sin embargo, no puede intervenir, en forma alguna, respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.
- El Defensor de los Habitantes de la República, el Defensor Adjunto, o sus delegados podrán inspeccionar las oficinas públicas, sin previo aviso y requerir de ellas toda la documentación y la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; las cuales les serán suministradas sin costo alguno.
- Los funcionarios públicos, citados por el Defensor de los Habitantes de la República deben comparecer personalmente, el día y la hora señalados; si no se presentaren podrán ser obligados a comparecer por medio de la Fuerza Pública, salvo en los casos de legítimo impedimento. Se exceptúan los funcionarios que gozan de inmunidad.

Sus acciones en lo que atañe a las quejas provenientes de los ciudadanos, son atendidas en segunda instancia, luego de que los mismas instituciones directamente encargadas han recibido y tramitado las denuncias que plantean los habitantes de la República. Si persisten los descontentos contra la inacción de los

organismos públicos, o los asuntos no son resueltos con prontitud razonable, entonces interviene la Defensoría. En estos momentos, el funcionario responsable de velar porque tales quejas sean debidamente acogidas y tratadas, es el Lic. Humberto Cordero Morales, Profesional de Defensa. A él me dirigí entonces para conocer del tema de mi interés, sea del transporte remunerado de personas modalidad autobús, en particular en torno a las demandas por mala calidad en el servicio. Las siguientes son las preguntas y respuestas que surgieron de una entrevista:

1.- ¿Ejercen ustedes supervisión o control previo en algunos servicios públicos básicos, entre los que puede destacar el Transporte Remunerado de Personas, modalidad autobús?

Respuesta: No, la Defensoría no tiene controles a priori, lo hacemos sólo ante denuncia presentada por los usuarios, siempre que hayan agotado primero o hayan ido primero a presentar la denuncia, por ejemplo a un ministerio.

Los usuarios de los servicios del M.O.P.T., lo presentan en la Oficina de Información y Denuncias. Cuando se admite la queja, nosotros nos dirigimos normalmente a la Directora de Transporte Público, cuando la queja es una poco general. Cuando es muy específico, de calidad propiamente, a la Oficina de Información y Denuncias y cuando es cuestiones de paradas, horarios, se dirige a Departamento de Transporte Remunerado de Personas. Hay una Area de aquí relacionada con la ARESEP a la hora de fijar la tarifa, entonces interviene para supervisar un poco la calidad de servicio, que está brindando, al estarse aprobando un aumento de la tarifa.

Hay gente que viene aquí y no sabe que nosotros le aceptamos si previamente han ido allá a presentar su denuncia y no se le ha resuelto el problema planteado, esto viene a ser una segunda instancia, entonces, si ya ha ido al M.O.P.T., entonces no se le da seguimiento, pero si vienen y dicen

no nos contestaron, entonces sí intervenimos, aunque también pueden presentar denuncias de este tipo a la ARESEP.

2.- ¿Cuál institución pública genera las mayores quejas de los ciudadanos?

Respuesta: La que genera mayores quejas es la Caja Costarricense del Seguro Social. El M.O.P.T. ocupa el segundo lugar, la mayoría de las cuales es por transporte público.

3.- ¿De las denuncias en cuanto a transporte público, cuáles son las que más se reiteran?

Respuesta: Serían incumplimiento de horarios, problemas con paradas, la mala calidad de los buses propiamente, del estado de éstos. También recibimos quejas no sólo de los usuarios, sino también de las empresas, por atrasos en la Comisión Técnica en cuanto a permisos y concesiones o por competencia desleal entre los empresarios.

4.- ¿Cuál ha sido la respuesta del M.O.P.T. ante las denuncias que se pasan a su atención? ¿Ha sido buena, regular, deficiente?

Respuesta: Yo la calificaría de muy mala, principalmente en transporte público, porque Policía de Tránsito contestan rápido, se preocupan, después le sigue Ingeniería de Tránsito, un poco más difícil, Obras Públicas y el peor es Transporte Público.

5.- ¿Cuál podría ser un promedio de respuesta la Dirección de Transporte Público al contestar?

Respuesta: Seis meses, una cosa así, lo cual es demasiado.

6.- ¿Cuáles acciones efectivas emprende la Defensoría para reprimir los abusos en el transporte remunerado de personas?

Respuesta: Como no somos técnicos en esa área, nos basamos en los mismos informes que hacen la Comisión Técnica o el Departamento de

Transporte por Autobús, o una Oficina de Control de Transporte Público y también la Oficina de Información y Denuncias que saca informes, entonces nos basamos en esos informes para hacer la recomendación.

7.- ¿Desde que ustedes nacieron como institución, las denuncias contra el transporte público tienden a aumentar o tienden a disminuir?

Respuesta: Han crecido

8.- ¿Quisiera referirse a algún asunto que atañe al tema, de manera abierta?

Respuesta: Bueno, una cosa que a nosotros nos está llamando la atención es que parece que el M.O.P.T., al propio no quiere destinar más recursos a la atención de quejas, sino que más bien esta quitando gente, al menos en el Departamento de Control de Transporte Público, ahí se trasladan unos inspectores que habían ahí, a la Policía de Tránsito para prestar el servicio de inspector de tránsito general, eso ha entrabado mucho, porque la Oficina de Información y Denuncias le remite a esta Oficina para que haga las inspecciones y, a falta de que Información y Denuncias antes tenía un vehículo y ya no lo tienen. Del jefe, la secretaria y cuatro o cinco técnicos, no quedan más que el jefe, la secretaria y dos técnicos, eso ha ido haciendo cada vez más grande el problema y el tiempo de respuesta.

4.2 La Contraloría de Servicios del M.O.P.T.

Este órgano fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 26025 publicado en La Gaceta No. 96 del 21 de mayo de 1996, funciones principales son: "La Creación organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios

- a) Formar una cultura institucional orientada al usuario.
- b) Promover la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos
- c) Desarrollar procedimientos accesibles y expeditos para la presentación y solución de las quejas
- d) Garantizar la pronta respuesta de los usuarios
- e) Apoyar el proceso de modernización institucional, mediante la generación de información que facilite la toma de decisiones requeridas para mejorar el desempeño y la satisfacción del usuario.

Está adscrita al despacho del titular de Obras Públicas y Transportes.

Actualmente funciona atendiendo en su propia oficina a los quejosos, y da seguimiento a los casos que le reporta la Defensoría de los Habitantes, que como se mencionó en párrafos anteriores los recibe en segunda instancia, para canalizarlos luego por medio de la Subárea de Transporte Público, de cuyas gestiones remite copia a la Contraloría de Servicios para que ésta le dé seguimiento e informe luego.

Desde el año 1997 y aún antes, se acumulan quejas pendientes, dirigidos a funcionarios que en algunos casos ya ni siquiera están en los puestos en los que debieron dar respuesta a tales casos.

Los denunciantes, entre otros, refieren las siguientes deficiencias tomadas al azar de casos pendientes de la Dirección de Transporte Público:

- “Aduce –el denunciante- que en la ruta Curridabat-San Pedro, prestan el servicio con busetas y solamente un autobús, lo cual se convierte en un pésimo servicio” (19/02/97), pendiente.
- “La señora Bolaños plantea varios problemas referente a transporte público, en la ruta 438, tanto en calidad de servicio como el estado de las unidades” (17/03/97).
- “Se manifiesta el malestar por el pésimo servicio que presta la empresa de autobuses de Desamparados en barrio La Valencia”.
- “Se denuncia el maltrato que recibió de un chofer en la ruta de autobuses 210” (1-08-97).
- Solicita información sobre las condiciones legales de la ruta 306 (15/06/98).
- Manifiesta que demarcaron una parada de buses frente a su vivienda” 5/11/97).
- “Sobre el irrespeto a la ley de tránsito por parte de los microbuses de Escazú, ya que sobrecargan los microbuses llevando gente de pie”. (23/03/98)
- “La señora aduce que al montarse en el bus de San Miguel de Tres Ríos, observa que no había asientos desocupados, solicitó al chofer, la devolución del dinero y éste manifestó que no sería posible” (14/04/98).
- Se denuncia que al bajarse la usuaria, el chofer no le dio tiempo, tirándola al pavimento, provocándole raspones y heridas (11/08/98).
- Se presenta queja en cuanto a que la ruta de Guachipelin no cumple con el horario establecido por la C.T.T. (8/09/98).
- Se solicita que la terminal de buses de la línea Metrocoop, sea ubicada en otro lugar, ya que causa problemas de salud (09/04/99).
- Se denuncia por la ARESEP, aumento en la tarifa de la ruta No.266, Santiago-Palmare (25/05/99).

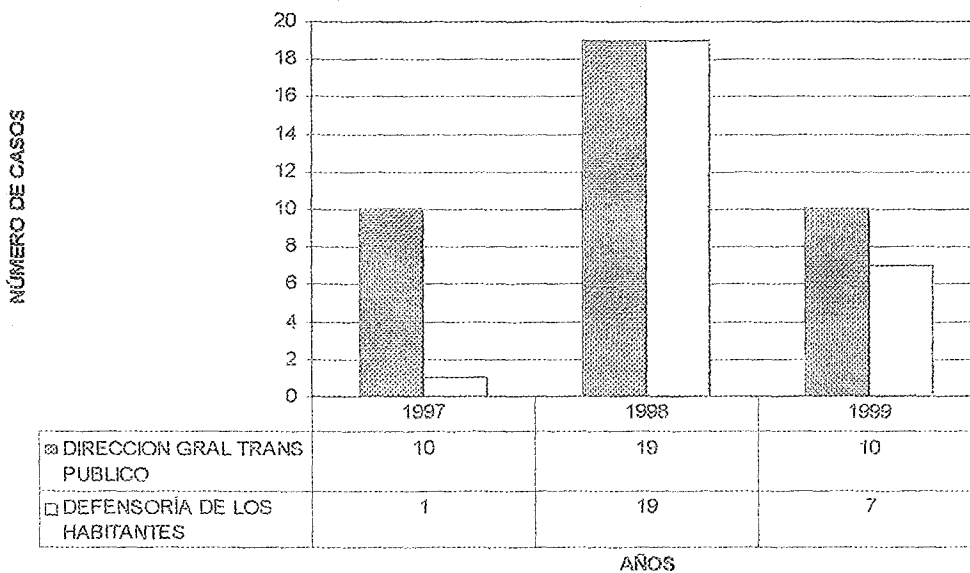
Casos pendientes tomados aleatoriamente, provenientes de la Defensoría de los Habitantes.

- Cobro indebido de la tarifa por parte de Tracasa (26/11/98).

- Anomalías en el aumento de tarifas en la ruta 360 Turrialba-La Suiza-Tuis-Platanillo-Jicotea (28/01/99).
- Supuesto abuso que comete la Empresa de Autotransportes Los Santos S.R.L., concesionario de la ruta 154, al ofrecer casi todos sus viajes como servicio directo (14/04/99).
- Cobros irregulares realizados por la empresa que presta el servicio en las comunidades de la Garita-Turrúcares y Cebadilla (31/03/99).
- Queja por mal servicio que brinda la empresa Autotransportes Quesada Durán. Ruta 63 (San José - Quesada Durán), (26/04/99).
- Disconformidad con el servicio que brinda la empresa CoopeCarraigres R.L. en la ruta San José - Acosta (24/04/99).
- Problemas que causa a los vecinos la terminal de buses de Tres Ríos de La Unión. (12/04/99).

El gráfico siguiente muestra el estado actual de los casos pendientes, sometidos a la consideración de la Dirección General de Transporte Público y provenientes de la Defensoría de los Habitantes

GRAFICO # 5
CASOS PENDIENTES DE RESPUESTAS EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO Y DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES



Fuente: Contraloría de Servicios M.O.P.T. (Oficio N°. 99-0428 del 7 de junio de 1999)

CAPITULO V
ALCANCES DE UNA NUEVA TENDENCIA ORIENTADA A LA
CALIDAD EN EL TRANSPORTE PUBLICO

Sección I.- Concepto y alcances de la calidad

Empecemos con el término calidad. Como el título de este trabajo de investigación se refiere a la calidad en el servicio, es imperativo determinar lo que nos dice el Diccionario de la Lengua Española. Es la primera y segunda acepción la que nos interesa y reza:

“Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie.|| 2. En sentido absoluto, buena calidad, superioridad o excelencia...”⁶⁷ En cuanto a términos jurídicos de calidad:

Modo de ser.|| Carácter o índole.|| Importancia. || Descripción. || Nobleza de linaje.|| Condición o requisito de un pacto.|| Estado, naturaleza, edad y otros datos personales o condiciones exigidas para determinados puestos, funciones y dignidades.

La raíz del término calidad proviene del griego "Kalós", que significa el conjunto de lo bueno y bello y con ese significado pasó al latín.

Aristóteles refiere en su *Metafísica* lo "kalós" como el principio del conocimiento y del movimiento de muchas cosas (libro V, pp. 1013 a 1023), añade que "kalós" es el objeto primario de la voluntad. Del Programa Nacional para la Calidad: Proyecto INTELEC se extrae: "La traducción latina de textos griegos utilizó con frecuencia los términos lo bueno o bondad (bonum) y lo hermoso (pulchrum) para significar el "kalós". Sin embargo, la carga moral de la palabra bondad exigió la segregación de un término nuevo en castellano, que no contuviera matices morales, pero que sí conservara el alcance del "kalós"

⁶⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Taller Tipográficos de la Editorial Espasa-Colpe, S.A. 1970, página No. 229

primitivo; de ahí surgió el término calidad, hoy ampliamente usado en ámbitos muy diversos.

La definición más universal de la calidad es la recogida en el glosario del Proyecto INTELEC, tomada de la norma ISO 8402 en su versión de 1994. Tal definición se deriva de aquella propuesta por la EAQC (European Association for Quality Control) en 1981, aunque extiende su ámbito más allá de los productos y servicios como sujetos de la calidad, para incluir, además, los procesos, las actividades, los sistemas, los organismos y las personas, entre otros.

Es este el concepto: "Conjunto de características de una entidad que le confieren su aptitud para satisfacer necesidades expresas o implícitas".

Se añade adicionalmente como explicación que: "En una situación contractual, o en un entorno reglamentado tal como el ámbito de la seguridad nuclear, las necesidades están especificadas, mientras que en otros ámbitos conviene identificar las necesidades implícitas".

Las necesidades son habitualmente traducidas en características con criterios especificados (requisitos para la calidad). Las características pueden incluir, por ejemplo, aspectos de funcionamiento o desempeño, de facilidad de empleo, de disponibilidad, de seguridad, aspectos relativos al ambiente, aspectos económicos y estéticos.

En muchos casos, las necesidades pueden cambiar con el tiempo; esto implica una revisión periódica de los requisitos para la calidad.

El término calidad no debería ser utilizado aisladamente en sentido comparativo para expresar un grado de excelencia, ni en sentido cuantitativo para evaluaciones técnicas. Para expresar ese sentido es conveniente utilizar un calificativo como, por ejemplo, "calidad relativa, "nivel de calidad" o "medida de la calidad". Por tanto, deberían evitarse expresiones del tipo "A tiene mayor calidad que B" o "A es de calidad 5 y B es de calidad 6".

La aptitud y capacidad de los sujetos de la calidad para satisfacer necesidades llega a ser el núcleo esencial del concepto moderno de calidad.

No se trata, por consiguiente, de un estado, sino de algo que es susceptible de ser poseído por las entidades, y que, a la vez, encierra una dimensión temporal

primitivo; de ahí surgió el término calidad, hoy ampliamente usado en ámbitos muy diversos.

La definición más universal de la calidad es la recogida en el glosario del Proyecto INTELEC, tomada de la norma ISO 8402 en su versión de 1994. Tal definición se deriva de aquella propuesta por la EAQC (European Association for Quality Control) en 1981, aunque extiende su ámbito más allá de los productos y servicios como sujetos de la calidad, para incluir, además, los procesos, las actividades, los sistemas, los organismos y las personas, entre otros.

Es este el concepto: "Conjunto de características de una entidad que le confieren su aptitud para satisfacer necesidades expresas o implícitas".

Se añade adicionalmente como explicación que: "En una situación contractual, o en un entorno reglamentado tal como el ámbito de la seguridad nuclear, las necesidades están especificadas, mientras que en otros ámbitos conviene identificar las necesidades implícitas".

Las necesidades son habitualmente traducidas en características con criterios especificados (requisitos para la calidad). Las características pueden incluir, por ejemplo, aspectos de funcionamiento o desempeño, de facilidad de empleo, de disponibilidad, de seguridad, aspectos relativos al ambiente, aspectos económicos y estéticos.

En muchos casos, las necesidades pueden cambiar con el tiempo; esto implica una revisión periódica de los requisitos para la calidad.

El término calidad no debería ser utilizado aisladamente en sentido comparativo para expresar un grado de excelencia, ni en sentido cuantitativo para evaluaciones técnicas. Para expresar ese sentido es conveniente utilizar un calificativo como, por ejemplo, "calidad relativa, "nivel de calidad" o "medida de la calidad". Por tanto, deberían evitarse expresiones del tipo "A tiene mayor calidad que B" o "A es de calidad 5 y B es de calidad 6".

La aptitud y capacidad de los sujetos de la calidad para satisfacer necesidades llega a ser el núcleo esencial del concepto moderno de calidad.

No se trata, por consiguiente, de un estado, sino de algo que es susceptible de ser poseído por las entidades, y que, a la vez, encierra una dimensión temporal

y vital. Debe repararse en que las necesidades no son estáticas, sino que por el contrario, se presentan una y otra vez en la vida de las personas y en el desarrollo de las actividades con toda su complejidad y diversidad."⁶⁸

Como cabe la pregunta tal vez elemental: ¿calidad para qué? Debemos vincularla al bienestar -en este caso de los usuarios-. Así el bienestar, tomado del mismo glosario nos dice: "Estado de satisfacción de necesidades de una persona en armonía con su entorno".

Añade como explicación: "El bienestar es un término próximo al nivel de vida o al de condiciones de vida; sin embargo, bienestar se refiere a un estado, mientras que calidad se refiere a una capacidad o aptitud".

Las averiguaciones por medio de internet acerca de la calidad en el servicio nos proporcionaron un matiz importante, ya en el carácter funcional, como es que el logro de la calidad, no sólo es necesario poner atención a las relaciones con los clientes, como en las relaciones interpersonales dentro de la empresa, de lo que se desprende el criterio de cliente interno y cliente externo, como consecuencia: para lograr globalmente la calidad requerida, se tomarán en cuenta las relaciones entre las personas dentro y fuera de la organización. De aquí se reputa la importancia de mantener armoniosas relaciones, por ejemplo entre los choferes de los buses y sus jefes.

Hoy día el significado de calidad como idea de óptima fabricación, de aceptación de un consumidor exigente, de llenar expectativas de satisfacción nos remite a la rama de la producción, así entonces, he decidido recurrir a esta disciplina, porque encuentro en ella unos elementos de mayor amplitud más acordes con lo que modernamente se concibe como buena calidad, tan en boga en estos momentos, en que en el nivel de productos comerciales se habla de calidad total, servicio al cliente y facultación para un mejor servicio.

Son muchos los miles de millones de dólares que sociedades industriales como la norteamericana, los británicos y la soviética, entre otras han detectado

⁶⁸ Ministerio de Ciencia y Tecnología: Apuntes éticos para la calidad, San José, Costa Rica, pág. No.3, junio 1995.

como pérdidas y elevación de costos por defectos de fabricación. Para Europa en general, los expertos han evaluado este desperdicio en más de un 10% de la producción industrial bruta, lo cual se debe a insuficiencia de la calidad de los productos.⁶⁹

Además hay una ciencia clara de los consumidores por exigir una mejor calidad, por lo que las empresas que no quieran quedarse rezagadas, deben adoptar cambios tecnológicos orientados a la fabricación y bienes y a la prestación de servicios de muy buena calidad.

Con los movimientos de protesta de los consumidores, en los Estados Unidos de Norteamérica, se pasó de unos cientos de denuncias en los años sesentas, a un millón en 1973.

La evolución que presenta la preocupación por la calidad va desde un autocontrol a principio del siglo XX, pasado por un jefe de equipo, en los años veintes, a un jefe de inspección en los años cuarentas, hasta un control estadístico en los años sesentas.

Hoy día ese concepto en lo que es la administración de la calidad, asegura la calidad-fiabilidad, por medio de la motivación hacia la auditoria de la calidad y su costo.

Aunque la calidad es muy difícil de evaluar, porque con frecuencia es subjetiva, generalmente opuesta a la noción de cantidad, su administración trata de cuantificarla, medirla y controlarla. La calidad –se dice- es relación, como cuando se fabrica un objeto o un equipo destinado a un aficionado o a un profesional, verbigracia una cámara fotográfica.

⁶⁹ L. TAWFIK y A.M.Chavel. Administración de la Producción. Editorial Mc. Graw-Hill, París, 1984. P. No. 274.

Los elementos para considerar cuando hablamos de calidad implican:

- **Confiabilidad:** que es una característica de la vida útil. Tiene que ver con la idoneidad para ejecutar la función esperada en condiciones y tiempo aceptables.
- **Pertinencia:** es una característica económica, porque se relaciona con la aptitud del producto para ser verificado al costo más bajo posible durante un periodo de uso comercialmente aceptable.
- **Mantenimiento:** esto es una propiedad operativa, vinculada a la prolongación de la vida útil del producto, por medio del mantenimiento preventivo o su capacidad de reparación por alguna falla.
- **Seguridad:** es la posibilidad de usar el producto sin riesgos de provocar daños corporales o a propiedad.⁷⁰

Es muy apropiado para la investigación que desarrollamos, describir brevemente los factores que afectan la calidad, entre ellos mencionaremos: el mercado, que tiene que ver con la demanda de nuevos productos de crecimiento masivo, que generalmente van aparejados a una agresiva publicidad. El consumidor podría percibir estos productos como de calidad inferior.

La mano de obra, que debe adaptarse a la cambiante tecnología, así como la necesidad de inversiones para mejorar esa tecnología y con ella la productividad, la confiabilidad del producto.

El nivel de calidad dependerá del precio que pueda pagar el consumidor.

⁷⁰ En los Estados Unidos, un informe presentado al presidente y al congreso en 1970, demostró que 20 millones de personas sufren heridas cada año: 100.000 con heridas corporales permanentes y 30.000 son mortales.

Los materiales que están íntimamente relacionados con la calidad del producto, por lo tanto implica la búsqueda de nuevos materiales para reducir costos de producción. Con exigencias de materia prima se limita el número de proveedores por potenciales.

Por otra parte, tanto maquinaria como métodos de fabricación, son determinantes para reducir costos y mejorar la productividad. Tanto unos como otros de aquellos se vuelven rápidamente obsoletos.

El medio de trabajo influye para lograr un producto de calidad, así un ambiente limpio, ordenado, iluminado, las buenas relaciones interpersonales afectan el nivel de calidad.

Finalmente, la manera de administrar, porque todo cambio tiene un efecto en la manera de administrar, pues la calidad del producto depende de las decisiones de la jerarquía.

Las empresas esmeradas por lograr normas de calidad, han introducido esa función dentro de su organización, bajo los siguientes modelos: inspección, control y aseguramiento de la calidad.

El primero consiste en discriminar las unidades defectuosas de las que están acordes con las especificaciones, para lo cual se da una verificación en la etapa final o al cabo de ciertas operaciones de fabricación o de ensamble. Cuando la inspección es manual, el modelo se ve limitado por su costo de mano de obra, tanto como la detección tardía de los defectos.

El segundo consiste en medir y evaluar la calidad del producto manufacturado, desde la materia prima hasta la producción final. Se utiliza el control estadístico, con planes de muestreo para comprobar el apego a las normas.

Tiene ventaja sobre el anterior, consistente en la prevención, gracias al control de entrada y el mantenimiento del nivel de aceptable.

La estructura en la que se desenvuelve incluye un grupo de control de calidad que está supeditado a un jefe de mantenimiento y del director de control de calidad.

Finalmente, el tercero es también conocido como de control integrado o de administración de la calidad y atañe a la prevención.

Intervienen varios grupos técnicos, como especialistas en ingeniería de la calidad, analistas y técnicos en administración de la calidad y expertos en tecnología de la empresa; emplea otras técnicas como la auditoría, la confiabilidad y el costo de la actividad.

Se puede institucionalizar un departamento de calidad, cuya experiencia nos dice lo útil que resulta, porque en Quebec, Canadá, una empresa de 20 millones de dólares, obtuvo después de dos años una reducción del 50% de los productos defectuosos y la reducción del 65% de las quejas.

Pero también reparemos en el costo de la calidad, basado en cuatro aspectos:

- la prevención
- la evaluación
- fallas internas
- fallas externas

La auditoria de la calidad definida por la Asociación Francesa de Normalización es:

“Un examen metódico de una situación, de un nivel determinado en comparación con un modelo, con el objeto de reducir y

mantener una variación de cero". La auditoría puede practicarse como auditoría de producto.

Auditoría de la calidad:

Dentro de los diversos aspectos atinentes a la calidad ya vistos, que en secciones siguientes abordaremos para vincularlos al transporte público modalidad autobús, destaca la auditoría de la calidad, porque no basta desde luego, con prescribir unas normas dirigidas a su obtención para beneficio de los usuarios, si no disponemos de mecanismos efectivos de control. La Asociación Francesa de Normalización define la auditoría como: "un examen metódico de una situación, de un nivel determinado en comparación con un modelo con el objeto de reducir y mantener una variación de cero", citado así por J. M. Juran en su "Manual de Calidad".

Se asume tal auditoría como un peritaje objetivo de los elementos que podrían tener un efecto en el nivel de calidad de un producto. Se dan tres tipos de auditoría:

- La de producto, que comienza con el producto terminado, pero que puede retroceder por el proceso de fabricación hasta las materias primas.
- La de procedimiento, referida al método de fabricación del producto o a veces a una sola etapa.
- La de procesos, cuando revisa todas las directrices e instrucciones del proceso, adaptándolas a los cambios estructurales de la empresa.
- Finalmente tenemos auditoría de reacción, cuando se descubre un problema en la empresa o con el mercado. También existe la auditoría de prevención, basada en un programa de aseguramiento de la calidad.

Sobre los disvalores importa incluir para nuestra idiosincrasia, la susceptibilidad a las presiones políticas, al tráfico de influencia de jerarcas y funcionarios complacientes, por favorecer a algunos transportistas. La proclividad a la corrupción de algunos funcionarios de la Revisión Técnica, de las simulaciones para obtener un año modelo mejor con reparaciones de buses amañados. La compasividad en el caso del "pobrecito", para dejar impune una sanción, una investigación o una caducidad. En general el enriquecimiento ilícito a costa de entrar en componendas corruptivas.

En general se espera un planteamiento para una política nacional para la calidad, conforme se desprende del proyecto INTELEC, se dice que: "El planteamiento de una política para la calidad debe resultar de una profunda reflexión sobre los fundamentos éticos de las actividades humanas y de los beneficios a los que aquellos conllevan. Esto es lo que en parte pretende facilitar este documento. Además, deben tenerse en cuenta las condiciones específicas del aquí y el ahora, puesto que las políticas reflejan el pensamiento, las inquietudes y circunstancias del momento.

Así, por ejemplo, el rol del Estado y sus competencias en lo que la calidad concierne con la salud, seguridad y medio ambiente, debería quedar definido de modo explícito en la propia política.

La expresión de la política nacional para la calidad, por otra parte, no debería limitarse al enunciado de ciertos principios rectores; debería incluir además un conjunto de objetivos o metas primarias bien estructuradas que tomen en consideración el bienestar y la armonía de la persona con su entorno, las condiciones espirituales, políticas y socioeconómicas de la persona y de la sociedad costarricense, y las condiciones del entorno internacional que determinan los enfoques actuales hacia la calidad.

Sección II. Requisitos de un modelo de calidad aplicado al Transporte por Autobús

Conocido ya, tanto el diagnóstico periodístico como una conceptualización de lo que conocemos por calidad; conocida ya la naturaleza del transporte público modalidad autobús, es el turno de proponer lo que vendría a ser un modelo de los servicios de transporte público.

En el preámbulo de la declaración ministerial, llevada a cabo entre el 14 y el 16 de diciembre de 1998 en Nueva Orleans, Louisiana, Estados Unidos, dentro del marco de la Tercera Reunión Hemisférica de Ministros Transportes,⁷¹ se reconoce que un sistema de transporte seguro, eficiente, bien integrado y que sea el menos nocivo para el medio ambiente, propicia beneficios económicos reales para las américas, acompañado de esfuerzos del sector privado para aumentar su competitividad, así como la justicia y la transparencia en las reglamentaciones económicas, incluidos los marcos reglamentarios apropiados, parecieran ser los elementos indispensables para fijarnos una aspiración de búsqueda de calidad, ellos son: seguridad, eficiencia, integración, menor perjuicio para el medio ambiente, esfuerzos del sector privado para aumentar su competitividad, transparencia en los reglamentarios apropiados. Sin menoscabo de otros tantos elementos podemos afirmar que en el cumplimiento de los mencionados, podremos arribar a una muy deseable meta de calidad en el transporte remunerado de personas, para proponer un modelo que satisfaga a los usuarios de esa modalidad de transporte. Si bien se aclara que el boletín de cita alude a una integración regional de las américas en los servicios de transporte, esa integración puede entenderse respecto de algunas rutas que operan en el Gran Area Metropolitana, para nuestro modelo, que esté a la altura de los retos y de las oportunidades del siglo venidero.

⁷¹ O.N.U. Comisión Económica para la América Latina (C.E.P.A.L.), Boletín FAL (Facilitación de Comercial y el Transporte en América Latina y el Caribe), año XXIII N° 149, enero 1999.

Expertos en la materia estiman que la realización de un viaje en transporte público urbano, implica las siguientes etapas:

- Recorrido a pie desde el origen hasta el sitio de abordaje
- Espera por el vehículo
- Locomoción dentro del vehículo y,
- Caminata desde el punto de descenso hasta el destino final

Lo anterior no descarta el llamado transporte intra e intermodal, cuando se tratare de una transferencia de un vehículo a otro de la misma modalidad o en vehículos distintos.

Como todos esos desplazamientos conllevan consumo de energía, tiempo y riesgo, es de suyo importe garantizar al usuario comodidades, rapidez y seguridad.

La apreciación de los que podríamos decir una buena calidad en estos servicios varía según el contexto social en que se desarrolle, así por ejemplo, lo que sería inaceptable en nuestro medio, podría ser muy satisfactorio en otro, pasar de las calamidades de desplazarse en carretera, a un autobús con pocas o escasas comodidades podrían representar un significativo avance para un sector de población.

Asimismo, la capacidad económica de los demandantes es importante, porque habría quienes, ante su condición económica precaria, acepten un medio de transporte deficiente, con tal de pagar menos por la tarifa. Si coincidimos con Eiji Kawamoto no alcanzaríamos nunca un óptimo de calidad, pues según él: “ No obstante, la satisfacción de haber conseguido un mayor nivel de confort y rapidez en sus viajes, durará poco tiempo, ya que el nivel de aspiración está siempre más allá del nivel alcanzado. Así, parece bastante lógico establecer la hipótesis de que la naturaleza hedonista del hombre, asociada a sus aspiraciones, torna ilimitado el deseo de viajar de modo más rápido y más confortable...”

Para llegar entonces, a pesar de lo complejo del tema, a definir patrones de calidad, debemos apoyarnos en la opinión de la mayoría de los usuarios, para lo cual nos servirán las noticias periodísticas ya descritas, entre otros.

Es útil recoger los patrones de calidad del transporte público por autobús para ciudades brasileñas de tamaño medio y pequeño, formulado por Feraz en 1989, revisado en 1997 que establece como factores de calidad los siguientes:

- accesibilidad
- tiempo de viaje
- confiabilidad
- intervalo de espera
- ocupación
- características de los vehículos
- facilidad de utilización y,
- movilidad

Veamos resumidamente en qué consiste cada uno de ellos:

- a) accesibilidad: es la distancia que deben recorrer los pasajeros para utilizar el transporte, que va desde el abordaje hasta el destino final. La ponderación de este factor se obtiene con la distancia de caminata entre el origen y el sitio de abordaje y entre el lugar de descanso hasta el destino final.
- b) el tiempo de viaje: es una función de la velocidad comercial de los vehículos. Esa velocidad está influida por el ancho de las vías, el flujo de vehículos privados, la distancia media entre los puntos de parada, las condiciones de la superficie de rodamiento y las irregularidades del terreno, si está afectada por pendientes o sinuosidades, pues el recorrido es más rápido en carreteras planas y rectas. Se consideran

velocidades satisfactorias cuando se dispone de corredores exclusivos, como los vigentes en nuestra área metropolitana.

La evaluación se hace a través de la relación entre los tiempos de viaje por transporte público y por automóvil.

- c) confiabilidad: es la certeza del usuario en que el horario previsto se cumplirá, de manera que pueda prever su salida y su regreso, a veces con algún margen de tolerancia, es decir, hablamos de puntualidad.

Los factores que pueden afectar la puntualidad los ubicamos en: defectos de los autobuses, accidentes de tránsito, disturbios y asaltos y accidentes con los pasajeros en el interior de los vehículos, congestión de tránsito, falta de habilidad de los conductores.

Este factor se mide por el porcentaje de viajes programados y no realizados o por atrasos superiores a cinco minutos.

- d) frecuencia: es el intervalo de los recorridos de los buses, que se aprecia en el intervalo de tiempo entre las esperas consecutivas.

- e) ocupación: se relaciona con el periodo en que se utiliza el sistema de transporte. Por ejemplo, en los periodos pico, los usuarios habituales (adultos y jóvenes que se dirigen a su trabajo y estudio) son menos sensibles a la ocupación de los usuarios típicos de los otros periodos formados por mujeres, niños y pensionados.

La ponderación se logra relacionando el número de pasajeros en el interior del autobús en el trecho de mayor ocupación y la capacidad dada por una tasa de ocupación de siete pasajeros de pie por metro cuadrado, el cual no debe ser rebasado, si se quiere un servicio de calidad satisfactorio.

- f) Características de los vehículos: para el disfrute de un viaje, el estado y tecnología de un vehículo es determinante. El ambiente interno como la

temperatura, la ventilación, el ruido, vibraciones, número y ancho de las puertas, amplitud del pasadizo, altura de las gradas, ubicación del contador de pasajeros, aseo, etc., son aspectos que destacan en la calidad del transporte.

Las consideraciones evaluativas inciden especialmente con la edad del automotor, número de puertas y ancho del pasillo.

- g) Facilidades de utilización: comprende la existencia de escampaderos en las áreas de mayor afluencia de demanda, señalización de las paradas, mapas de los itinerarios y localización de terminales, acceso telefónico de la información. Para aquellos usuarios no considerados habituales, la señalización es esencial para la utilización del transporte.

- h) Movilidad: es la facilidad de desplazamiento del autobús de un punto a otro de la ciudad. Se busca, a los efectos de evitar transbordos, ofrecer a los usuarios una integración física y tarifaria ente las distintas rutas del transporte público, en lo que se viene trabajando desde hace años y se cuenta ya con un Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público, publicado en La Gaceta No. 35 del 19 de febrero de 1999, según Decreto Ejecutivo M.O.P.T. No. 27636-M.O.P.T., cuyo punto No. 6 dispone: “El transporte público remunerado de personas que se pretende organizar, en una primera etapa deberá ser administrado por empresas que se agrupen mediante convenio formal para la operación de una o varios sectores...”

Para que los intercambios entre vehículos de distintas líneas, se realicen con seguridad es necesaria la integración. Asimismo la integración tarifaria tiene su razón de ser para evitar el pago de otras tarifas de transbordo, propiciando una mejor distribución del ingreso.

Sección III.- Esfuerzos de la Administración por mejorar la calidad del servicio en el transporte público.

Ya hemos visto como en los últimos años se han realizado avances por prestar atención al mejoramiento del transporte colectivo, en especial el que se efectúa por autobús. La ley que crea la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (No. 7593), contiene normas claras en sus artículos 4 y siguientes, que atañen a la obligación de este ente público por preservar la calidad del servicio público. Asimismo el Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas, por Autobuses Urbanos (Decreto Ejecutivo No. 27636-M.O.P.T.), propende a la evaluación en la prestación del servicio, al que se le asignan porcentajes de calificación. También tenemos un serie de convenios celebrados entre varias instituciones gubernamentales, cuyos objetivos apuntan a la búsqueda de requisitos cualitativos en la prestación del servicio por autobús.

3.1 Avances del mejoramiento de la calidad por parte de las instituciones involucradas en su logro.

El M.O.P.T., la ARESEP y la Defensoría de los Habitantes, se dieron a la tarea de elaborar una propuesta para la regulación de la calidad del servicio remunerado de personas, que contiene interesantes aspectos que comentaremos de seguido: el objetivo es definir y unificar criterios de evaluación de los parámetros que permitan determinar y evaluar la calidad del servicio que prestan los operadores del transporte remunerado de personas, todo de conformidad con las leyes y el contrato de concesión para la explotación de rutas.

Conceptualizan la calidad del servicio como un atributo, que involucra elementos técnico-estructurales vinculados a la eficiencia administrativa, la efectividad operativa, el máximo aprovechamiento de los recursos de la flota, con costos bajos y un nivel adecuado de satisfacción de los usuarios.

Se manifiesta ante las tres instituciones públicas supracitadas, la inconformidad entre los usuarios de los servicios en el tanto las tarifas no concuerdan con mejoras ostensibles en el mantenimiento, edad, número de carreras, disminución de tiempo de viaje, lo que demuestra una ausencia de supervisión y control por parte de las instituciones responsables, que deben ser más frecuentes y más eficaces.

El grupo interinstitucional después de una serie de reuniones establecieron algunos criterios de valoración cuantitativa y cualitativa para determinar la calidad del servicio, que además permita a los organismos públicos aplicar medidas correctivas y punitivas, lo cual implica una disposición a dejar de lado la lenidad y tener funcionarios probos, idóneos y severos, para recuperar la confianza de los usuarios y vigorizar el sistema de control.

Las tres instituciones coinciden en proponer los parámetros siguientes determinantes de la calidad del servicio, ellos son:

- Eficiencia empresarial
- Efectividad operativa
- Estado físico y funcional de las unidades de la flota
- Satisfacción del usuario

Cuando se iguale o supere los límites que el M.O.P.T. y la ARESEP establezcan como mínimos, se trata un servicio aceptable en adelante, hasta ser bueno, muy bueno o excelente.

Esos mínimos deben garantizar, buen trato por parte de los choferes a los usuarios, comodidad y espacio, buen estado físico de las unidades, tiempos reales mínimo de viaje, cumplimiento de horarios, aseo de las unidades, número suficiente de carreras para atender la demanda, eliminación de sobrecarga de pasajeros y disminución de contaminación ambiental.

De seguido se explicará lo que significa cada parámetro, comencemos por: a) eficiencia empresarial: consiste en el análisis de las variaciones de aquellos costos de operación, que inciden directamente en la tarifa.

Cuando el empresario no efectúe mejoras apreciables en la estructura y aún así se incrementen los costos de operación, más allá de la variación normal de los costos financieros necesarios normales para la operación administrativa de la empresa, entonces se concluye que el operador no es eficiente, pues transferiría esos costos a los usuarios como sobre costos y la idea es establecer un régimen tarifario fundado en un modelo de cálculo de costo real unitario de operación. Esto responde en primer lugar a la aplicación correcta de la eficiencia, en el tanto conjuga una relación costo beneficio, que se espera produzca rentabilidad con el mejor uso de los recursos, ese mejor uso se traduce en provecho para el usuario, pues no gravita en la tarifa. Otrora era corriente cargar en contra del pasajero cualesquiera costos que enfrentaba el empresario, con lo cual se premiaba su ineficiencia. Es obvia la procedencia de aquellas alzas que representaban una mejora real, por ejemplo de la flota, de las terminales, de la comodidad al viajar.

b) Vamos ahora a la efectividad operativa. Es un análisis dirigido a la flota, para ponderar el cumplimiento de horarios, los tiempos muertos en paradas, el uso de la reserva técnica cuando proceda por efecto de mantenimiento, accidentes o demanda elevada inesperada. Se considera que cuando se exceden los límites técnicos aceptables, es por motivo de un desajuste en el programa de operación que aumenta los costos reales. Se toman en cuenta como afecta la congestión vial en la estructura y las condiciones del servicio.

En mi opinión los dos parámetros tienen estrecha vinculación, la efectividad operativa es un poco más compleja para medir, además de que los elementos que la constituyen influyen asimismo en la eficiencia empresarial, pues el uso de la reserva técnica, los tiempos efectivos de viaje, los tiempos muertos de paradas inciden en el costo de operación.

c) El estado físico y funcional de las unidades de la flota, tiene como premisa una revisión técnico-mecánica de gran rigurosidad y respaldo profesional,

provista de un certificado acerca del buen estado físico y funcional de las unidades, por periodos no mayores de seis meses.

Este es hasta ahora un Talón de Aquiles para la Administración, pues es bien sabido de las irregularidades que se achacan a Revisión Técnica, según lo atestiguan las noticias periodísticas del Capítulo III, Sección I de este estudio.

La Revisión Técnica requiere de varias máquinas como la denominada española en cuya plataforma se ubica la unidad automotora, la que consigue determinar el estado de frenos, compensación, manivela y otros componentes mecánicos, elementales para el funcionamiento correcto de los autobuses.

Será imprescindible un sistema confiable de revisión computarizado, que registre en una memoria las fallas y que se produzca la menor intervención posible de la mano humano. La probidad de los técnicos que aplican su criterio, deberían ser al menos de escolaridad universitaria, no necesariamente completa. También se requerirá una inducción a los empleados que trabajan en ese lugar, para inculcar en ellos un fuerte compromiso ético con su trabajo.

d) La satisfacción del usuario. La opinión del usuario acerca del servicio dependerá de las condiciones en que lo reciba, tanto como de la información que se le suministre. Esa satisfacción puede ser difícil de evaluar, porque pueden intervenir apreciaciones subjetivas.

Es nuestra opinión que hay que brindar una compañía de educación al usuario, instruyéndolo sobre sus derechos y obligaciones, creando en él un espíritu crítico ante el servicio que recibe. Hay que darle mucha información y ponerlo al tanto de lo que es una prestación de mínima calidad, para que él reclame con elementos de juicio, aspirando a una creciente calidad hasta discernir claramente entre un servicio mediocre y un servicio excelente.

Se pide a la ARESEP registrar los resultados de la investigación en su base de datos para efectos de evaluación integral de la empresa y, dar la recomendación e imponer la medida sancionatoria, que podría afectar la rentabilidad para el transportista, mediante una rebaja que se incluya en el modelo de cálculo tarifario, según la gravedad, cantidad y continuidad de los

incumplimientos añaden, que de oficio obliguen al ente regulador a ejecutar las acciones correctivas que inciden en la rentabilidad, conforme a lo expuesto líneas antes.

3.2 Convenio Interinstitucional “Programa Aire Limpio y Transporte”

En el marco del Convenio Interinstitucional Programa Aire Limpio y Transporte, el 12 de junio de 1998, se firmó un convenio con las siguientes instituciones: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Salud (MIN-SALUD), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Municipalidades de San José, Heredia, Alajuela y Cartago, Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal, Cámara Nacional y Metropolitana de Transporte, Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), Colegio Vocacional Monseñor Sanabria (COVOMOSA), así como CODEMGAM y la G.T.Z., esta última Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. El objetivo de ese convenio es desarrollar un programa de trabajo en materia de transporte, medio ambiente y uso del suelo, debido a que el precipitado y desordenado crecimiento de la G.A.M. en los últimos treinta años ha provocado graves problemas en los campos mencionados.

Un diagnóstico de esta situación demuestra que la fuente principal de contaminación del aire, es el transporte vehicular con un 75%, las industrias y los productores de energía suman el 23% de la contaminación.

3.3 Entrevista hecha al Ing. Federico Corrales de la G.T.Z.⁷²

⁷² Funcionario de la G.T.Z., que se dedica como Asesor del Programa Aire Limpio y Transporte.

1.- Cuáles objetivos tiene el “Programa Aire Limpio y Transporte”.

Respuesta: El programa es la suma de varias cosas. Tiene tres pilares fundamentales uno de ellos es la vigilancia de la calidad del aire en el Area Metropolitana de San José, tema de moda, tema importante en toda América Latina. Sigue el componente transporte y el componente de planeamiento urbano.

2.- ¿Qué se define cómo calidad del aire?

Respuesta: La calidad del aire son las medidas relacionadas con la mitigación, o mantenimiento de estándares internacionalmente aceptados del aire que se respira, que está a dos metros de altura más o menos. Hay estándares de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, ellos tienen procedimientos. Hay sustancias guías: ozono, partículas suspendidas, de diferente tamaño, CO₂ S₂ que son sustancias que se miden y que es más o menos esa sopa que uno va respirando en la calle. Son todas las medidas que llevan al monitoreo de cómo está ese aire que uno respira a esa altura, porque también hay mediciones a más altura, por ejemplo al nivel atmosférico. Ver en cuales se excede el plomo por ejemplo. ¿Cuánto plomo tenemos?, Por dicha que venimos usando gasolina sin plomo, entonces hay poco plomo. Ver en que nivel se está, ver cuáles son las medidas que se pueden tomar para mantener eso en los niveles aceptables.

3.- ¿Cuáles dispositivos se emplean para medir la contaminación?

Respuesta: En estos momentos se está midiendo, lo cual hace el Ministerio de Salud, el Laboratorio de química atmosférica de la Universidad nacional del Meteorológico. Se está midiendo en el Hospital de Niños, hay ahí una estación. Otra en el Centro Comercial del Sur frente al Ministerio de Seguridad Pública. Los datos que tenemos son muy viejos. Entonces la

idea no solo es medirlo y ver cómo estamos sino que medidas se pueden tomar para evitar eso. Estas medidas son: reglamentos de emisiones de contaminantes. El M.O.P.T. ahora está proponiendo uno nuevo.

4.- ¿Cuáles son las unidades de medida?

Básicamente puede ser porcentual, es como cuando se va a hacer el ecomarchamo, a veces el dato viene en un porcentaje por volumen, por volumen de rescate, cuál porcentaje es de cuál contaminación, o puede ser en miligramo por metro cúbico, son unidades de peso pero por volumen.

5.- ¿Cuál es la zona más contaminada del país?

Respuesta: Es San José. En partículas suspendidas nos excedemos bastante, estamos en 20% de la norma internacional. Hay otros en que no estamos tan mal, por ejemplo Nox, ozono, plomo, éste está por debajo de la norma. Hay otros como las partículas suspendidas y el hollín son muy difíciles para la salud, provocan efectos dañinos sobre todo en los pulmones. Esto se debe a los vehículos en un 75%, sea transporte, 23% corresponde a la industria y un 2% otros.

6.- ¿A qué se debe que en Costa Rica respecto de otros países percibimos más emanaciones de los buses?

Respuesta: En otros países la mayoría de los buses son de gasolina, los motores pueden estar muy mal calibrados aquí y mucho del combustible ni siquiera está bien quemado. En las causas hay un montón de variables, el M.O.P.T. tiene la intención de privatizar el sistema de revisión técnica y eso está íntimamente relacionado con el problema, porque la revisión técnica moderna, por ejemplo en España, en Alemania, es una revisión técnica de seguridad, del estado del vehículo y además, es una revisión de emisión del vehículo. El grupo de aquí dentro del proyecto prepara propuesta del nuevo reglamento de emisiones por fuentes móviles. El problema me parece que

está en el tipo de revisión técnica y en el ecomarchamo. Se ha hablado también como causas de la contaminación, la mala calidad del combustible. Recope en estos momentos no refina, a veces compra combustible de buena calidad y a veces en promedio, no está tal mal. Si se toma todo lo que se compra en diesel, la calidad no siempre es la misma.

Lo otro es el control de emisiones, con el ecomarchamo, otro aspecto es el control en carretera.

Si por lo menos un 5% de la población total automotora no se revisa, la gente piensa que el control no existe, lo que se quiere es que el control en carretera recaiga por lo menos sobre ese 5%, de manera que la gente piensa que lo pueden "agarrar". Desde el punto de vista legal eso es importante, porque no se logra nada inventando leyes si nadie las controla.

La Defensoría y la ARESEP se han integrado en el proyecto, sobre todo en la parte de calidad del servicio en el transporte público, porque ellos por ley, especialmente la ARESEP a la hora de aprobar las tarifas, la gente se pregunta, si nos suben la tarifa, la calidad debe aumentar. Nosotros estamos preparando, un modelo de transporte público, ya se mandaron los proyectos al Ministro y al Viceministro. Hasta ahora ha habido pocas observaciones.

3.4 Entrevista practicada a la Ingeniera Hadda Muñoz Sibaja, Directora de Ingeniería de Tránsito.

1.- Su opinión de calidad en el servicio atribuible al transporte público.

Respuesta: Es la forma como se brinda el servicio, en el cual hay una serie de parámetros, que se utilizan en definitiva para ser valorados, para ver exactamente cómo se está dando el servicio, donde se toma en cuenta los tiempos de espera, lo que son paradas, la calidad de las unidades, la seguridad y una serie de parámetros.

Estos parámetros tienen que ser restablecidos contractualmente, cuando se hace la concesión, de manera que cada una de las partes concesionarias y administrativas, los mismos usuarios saben cuáles son los factores que rigen el contrato y por qué y a quién pueden demandar para que ello se cumpla. Sin embargo, ahora que van a vencer la mayoría de las concesiones, entonces la inversión que el empresario pueda hacer sería como muy arriesgado hacerlo, porque no tienen certeza de que esas concesiones puedan ser ampliadas, y cualquier inversión puede darles problemas de recuperación, en ese sentido es que últimamente no se están dando concesiones y se sacó un nuevo reglamento, un nuevo decreto y se está regulando un poco más, porque las renovaciones de concesión se hacían en una forma muy liberal y ahora se exige un poquito más, para que el Estado pueda ejercer un buen control en todos los empresarios para que el servicio se brinde como se debe.

2.- ¿Cuáles son las medidas que están considerando para mejorar el servicio?

Respuesta: Es fundamental el sistema operativo, que actualmente está atomizado, es una cantidad enorme de empresas y una cantidad enorme de trabajo, para la cual la institución, el Ministerio no está preparado, no cuenta con los recursos para hacerle frente a ese control, que por ley tiene obligación de hacerlo. Las intenciones que tengan cualquier Gobierno, cualquier Administración, le va a hacer imposible que se mantenga ese sistema. Lo que se propone es que desde el punto de vista de trazado de rutas, de frecuencia de rutas, el sistema anda por el estilo, no es el idóneo y no responde a las necesidades de los usuarios, es por estos defectos que el Gobierno está metido para hacer un estudio, para reorganizar el transporte público colectivo a nivel nacional. Tampoco el Estado está en capacidad de resolver la situación en el ámbito nacional; entonces, ¿qué hacemos? Empezamos por la parte más crítica y más caótica y la que está entrando en crisis, que es el área metropolitana y el primer informe de la firma L.C.R. Logística, tiene tres componentes: uno que es la sectorización,

cómo se definen geográficamente los sectores, el sistema operativo de cada sector, cómo va operar. En términos generales el sistema va a estar compuesto por rutas primarias, que van a ser las rutas radiales, rutas secundarias, rutas de distribución, que son las que están en zonas comerciales y las rutas intersectoriales, que son aquellas que van a permitir los viajes entre sectores, por la periferia, sin tener que entrar al centro de San José, eso es lo que fundamentalmente se establece en este esquema de organización.

El tercer proyecto es la implementación, cómo vamos a hacerlo esta nueva organización del transporte público, para eso se prepararon varios foros: de usuarios, de varias instituciones, hubo participación de los empresarios. En estos foros se discutieron todos los aspectos de organización, y al final llegamos a caer en que no podemos pasar de la situación actual, a la situación propuesta de una sola vez ¿por qué?, porque la Administración tiene que prepararse, la red vial tiene que adecuarse, los usuarios tienen que habituarse, y las mismas empresas necesitan un plazo para reorganizarse en busca de los objetivos que se persiguen.

3.- ¿Cuál es la estrategia de cambio?

Respuesta: Lo que se proponía era, como no todas las concesiones vencen para la misma fecha, el grupo técnico encargado, lo que propone es llevar todas las concesiones a un mismo término que es el año 2.003, es decir, que las que se vayan venciendo, amplíen por tres años más y una vez llegado a eso, de acuerdo con la legislación, no hay otra forma que quitarlas, eso lo digo de acuerdo con conversaciones con la gente de la Procuraduría, aunque hay algunos abogados del Ministerio que son del criterio de que todavía es viable que, vencidos esos tres años de transición, renovar automáticamente las nuevas concesiones bajo los nuevos esquemas operativos que se establezcan, hay diversidad de contextos.

4.- ¿ Sobre calidad en particular cuáles han sido los últimos esfuerzos?

Respuesta: En cuanto a la calidad en el servicio, va a ser uno de los componentes que van a ser definidos en una consultoría, porque de hecho, será uno de los objetivos la elaboración de los carteles de licitación para la adjudicación de rutas por sectores, porque tenemos que estar preparados para la eventualidad de que esa sea la única solución viable desde el punto de vista legal y, dentro de los carteles se va a poner un nuevo componente, va a ser la definición de las condiciones de la calidad, del servicio. Hasta el momento no se ha definido cómo se va a valorar, uno debe introducirlo dentro de la fórmula de valoración tarifaria y la empresa que cumpla, va a tener una mayor puntuación y va a tener una mejor tarifa y la que no, va para abajo la tarifa. Lo que pasa es que, internacionalmente, en otros países esa no ha sido la forma más apropiada y así lo han logrado determinar. La otra opción viable es que se haga a través de multas, entonces se determina cuáles son las condiciones necesarias para dar un servicio de buena calidad, y se establezca a su vez las multas por incumplimiento de esas condiciones.

5.- Los empresarios se quejan de la lentitud de la C.T.T. en resolver sus peticiones, algunas duran meses y hasta años, como una solicitud de aumento de flota.

Respuesta: No podemos optimizar el esquema operativo actual, el área central de San José está ahogada, no podemos aumentar flota porque un empresario lo pide, en estos momentos no hay lugar adonde acomodar los buses. El gran problema es el espacio, no podemos decir a los conductores de vehículos privados; usted va a ver dónde se va porque aquí va a ser una ruta de paso de vehículos de transporte público, usted tiene que dar opciones, entonces, ¿cómo lo hemos visualizado nosotros? En estos momentos hay una consultora francesa que está dándole continuidad a los estudios de transporte público, para ir buscando opciones o corredores potenciales para que se defina un transporte público masivo, tranvía o

cualquier medio que se define a raíz de los estudios. Lo que se pretende es fortalecer el entorno del área metropolitana, podemos denominarlo la carretera de circunvalación, fortalecer las rutas radiales y fortaleciendo las rutas de peaje.

3.5 Reorganización del transporte público colectivo en el Area Metropolitana de San José.

En el mes de Noviembre de 1998, el Consejo de Seguridad Vial del M.O.P.T. abre un concurso para contratar una consultoría con el objeto de: "Planificar, diseñar y concertar un nuevo esquema de operación del transporte público colectivo del área metropolitana de San José". Además: "Satisfacer, en forma integrada, las necesidades de transporte público de la población Area Metropolitana de San José dentro del marco de un proceso de desarrollo de corto y largo plazo".

Como objetivos específicos se establecieron:

- a) Analizar las condiciones operativas actuales del sistema de transporte público colectivo en el Area Metropolitana de San José.
- b) Definir los esquemas general integrado de operación del nuevo sistema por sectores.
- c) Diseñar los esquemas detallados de operación del nuevo sistema y sus rutas.
- d) Concertar el nuevo sistema con los operadores actuales de transporte público en el Area Metropolitana de San José.
- e) Definir una estrategia detallada de implementación del nuevo sistema de transporte público.
- f) Preparar los documentos técnicos y especificaciones del cartel, para la licitación de las rutas bajo el nuevo sistema de transporte público colectivo del Area Metropolitana de San José.
- g) Definir políticas del transporte público a nivel interregional e interurbano

Queda a cargo del Director Ejecutivo del C.S. V., el nombramiento de un coordinador del estudio, quien dará seguimiento, evaluará y aprobará o rechazará los informes parciales del consultor.

Debe quedar claro que dentro de la cobertura del estudio, se considera únicamente la modalidad autobús, sin excluir lo que se denominan servicios especiales, es decir, aquellos autorizados para el transporte de estudiantes universitarios y trabajadores de una empresa en particular.

Se pide que el consultor estudie el esquema de operación actual, del transporte colectivo en el área metropolitana de San José, con los trazados de todas las rutas: que realice un análisis de demanda, presente y futura, mediante el modelo SIATGAM, para determinar las necesidades de viaje de los usuarios, proyectado hasta el año 2.018; que presente un esquema general de organización por sectores, para discutir con funcionarios del M.O.P.T., otras instituciones y representantes de los empresarios que operan actualmente el transporte público, con necesidad de terminales y punto de transferencia o transbordos, así, como el dimensionamiento, caracterización y renovación de la flota y su impacto sobre las tarifas; se pide al consultor, participar en el proceso de concertación con los empresarios actuales; además deberá documentar el esquema operativo, determinar los cambios que sería necesario realizar en cada ruta; definir una estrategia de implementación operativa por rutas del nuevo sistema de transporte público, elaborar el cartel para la licitación de las rutas bajo el nuevo sistema de transporte público colectivo, que considere aspectos legales, financieros y técnicos, con el desarrollo de una metodología de calificación de ofertas objetiva, que permita seleccionar concesionarios mediante criterios específicos de experiencia, capacidad financiera, calidad y antigüedad del equipo ofrecido; recomendar los montos específicos por vehículo que los autobuses deben pagar como canon o derecho anual, en retribución al Estado por el usufructo de las concesiones, fondos que deben ser suficientes para cubrir los gastos del nuevo Consejo de Transporte Público; proponer recomendaciones sobre la estructura y modelo tarifario a emplear, bajo el nuevo esquema operativo y recomendar las responsabilidades del M.O.P.T. y la ARESEP con indicación de los cambios

legales necesarios; elaborar un documento descriptivo que incluya políticas de transporte Público interurbano e interregional; hacer recomendaciones sobre las reformas que requiera al marco legal vigente, para simplificar y delegar funciones de la Comisión Técnica de Transportes al futuro Consejo de Transporte Público, consistente con el esquema operativo propuesto.

Valga el momento para destacar que en esos términos de referencia se incluyen aspectos legales para la preparación de los carteles de licitación, que de por sí resultan imprescindibles, pero también de modificación a las funciones de la C.T.T.

Es digno de destacar que dentro de las directrices generales del estudio de consultoría se gira en torno a las necesidades del usuario, así se pide que sea reestructurado conforme a esta premisa y a la de definir rutas dentro de cada sector: "...orientadas a satisfacer las necesidades de los usuarios de la mejor manera que sea técnicamente factible".

Las intenciones del M.O.P.T., para la ejecución del estudio de consultoría, también incluyen las necesidades de los nuevos desarrollos residenciales, las características del uso del suelo, las proyecciones de demanda, las condiciones físicas de la infraestructura vial y los planes de desarrollo urbano. Se insiste en que la operación del servicio de transporte público con cada sector, deberá ser desarrollado por una sola empresa, así como que en la operación del transporte público, tenga prioridad las unidades de mayor capacidad, sobre aquellas de menor capacidad.

Lo que se espera como resultado apunta a permitirle al M.O.P.T., licitar las concesiones que vencen en el año próximo, según el nuevo esquema de operación, tanto como ser capaz de atender las necesidades de los usuarios durante los próximos 20 años, con una estructura flexible para incorporar medios masivos de transporte, como tranvías modernos, según las necesidades de movilización de los usuarios.

La licitación aludida fue adjudicada a la firma LCR Logística S.A., la cual presentará su informe final a principios del próximo mes de octubre, cuya

descripción de tareas podrá verse en el Anexo No. 6. El documento parte de un marco conceptual, un cálculo de demanda de transporte público en el área metropolitana, un informe de las características operativas del transporte público antes del proceso de reordenamiento, un contenido del reordenamiento del transporte público urbano y un último capítulo sobre la integración del transporte público en el nivel metropolitano.

A pesar de que en la presentación de este informe se asevera que el trabajo fue elaborado con base en enfoques conceptuales planteados por especialistas: "...que luego fueron apoyados y sustentados a nivel práctico mediante un proceso de concertación con las empresas operadoras del transporte público de San José, agremiados dentro de la Cámara Nacional de Transportes y de la Cámara de San José". La primera de ellas, en un informe de abril-junio de 1999 anota 25 carencias del estudio, que se mencionaran más adelante, amén de la omisión de criterios jurídicos incluidos en los términos de referencia.

3.6 Comentarios de la Cámara Nacional de Transportes, a la reorganización del Transporte Público colectivo del Area Metropolitana de San José.

En primer término, el documento señala que al interior de los miembros de la misma cámara se dio un fuerte trabajo de concertación, para definir las orientaciones generales de una propuesta alterna, para la reorganización del sistema de transporte público del Area Metropolitana, conforme a los criterios compartidos por los socios de la Cámara.

La posición general de la Cámara es de oposición, a la fusión de empresas, pero no descartan la cooperación operativa entre empresas, o bien la figura del consorcio operativo, sin determinarse aún el marco legal y el tipo de organización apropiado.

Se discrepa del estudio de LCR Logística, en que los sectores que propone esa firma no son realistas; no se define "sistema de transporte integrado", no concuerdan con que, sectorización sea un objetivo, pues lo consideran

herramienta o método; en cuanto a política de transporte debe establecerse los ejes de desarrollo con criterios técnicos y de calidad en los modos de transporte, señalan que la calidad inmediata, concierne a políticas tarifarias y redefinición de ciertas rutas y la integración de los servicios propuestos a los usuarios, no se analiza -añaden- las razones que condujeron al florecimiento de servicios especiales y piratas, lo cual se debe combatir con una política clara; en el largo plazo se deben integrar transportistas, municipios y sectores industriales. Anotan dentro de las responsabilidades del Estado, particularmente en el M.O.P.T., carencia de control, de planes de reorganización del sistema de transporte público, que debería incluir la reorganización del M.O.P.T., para el adecuado control del transporte remunerado de personas, como el informal, que es práctica generalizada tanto en taxis como en autobuses, por lo que el ente rector no puede garantizar, a las empresas legalmente concesionarias de rutas de transporte público, condiciones adecuadas y justas de operación, se cuestiona la rectoría si no hay capacidad de hacer respetar las normas establecidas por él mismo. Acusan además falta de inversión por parte del M.O.P.T., buscan un proceso de concertación que integre a la ARESEP, la Defensoría de los Habitantes y las municipalidades. Apuntan luego, como carencias del estudio las siguientes:

1. Marco sociológico. Se contempla el transporte urbano como si no hubiera usuarios, y como si no hubiera ni operadores, ni administración.
2. La noción de "Servicio público". El informe no identifica claramente al transporte como un servicio público. De hecho, en la misma introducción, este punto no está claro.
3. El desarrollo urbano. No se habla de las responsabilidades en esta materia. Tampoco se habla de las consecuencias para el desarrollo urbano de la implementación de los nodos de integración, de los cambios de paradas, de la infraestructura vial, de la semaforización, etc...
4. Siempre como parte del desarrollo urbano, no se contempla la integración de los modos de transporte (bus - carro - avión).

5. La estructura empresarial, que según el MOPT, se debería implementar para lograr los objetivos. No basta pedir que se haga una operación por sector, sin que se proponga de manera legal como se puede lograr eso (en particular, ver restricciones de la ley 3503 de mayo de 1965.). Además, los cambios que implicaría la aplicación del plan propuesto, deben considerar los planes de desarrollo de cada empresa (especialmente cambios de flota que el MOPT debe reconocer como válidos, ya que la calificación (30/04/99) lo considera como requisito).
6. Capacitación del personal de las empresas. Este punto se puede asociar con el marco sociológico. Tiene que ver con el entorno humano del transporte público. De hecho, la ARESEP está exigiendo a las empresas los planes de capacitación así como cronogramas para su implementación.
7. Organización institucional del transporte público. No hay ni descripción del sistema actual, ni del propuesto. Encontramos "por casualidad" en la página 8: "futuro consejo de transporte público".
8. No se habla de las consecuencias del plan sobre la calidad del servicio al usuario. Las empresas son generalmente consideradas como responsables de la calidad del servicio, pero tiene mucho que ver con los términos de la concesión.
9. Tarificación. No basta decir que se contemplara el uso de tarjetas mensuales de viaje, o de tiquetes válidos durante dos horas. ¿Bajo que esquema operativo? ¿Gestión de la caja? A sistemas de control, tanto en los buses como en el ámbito financiero?
10. La inversión necesaria, tanto por parte del gobierno central como de los gobiernos locales y de los empresarios. No se puede pretender transformar el sistema, sin asociar las necesarias inversiones viales, de mobiliario urbano y más para los modos de integración, de comunicación etc...
11. Seguridad vial. Los accidentes y atropellos son una causa significativa de mortalidad en Costa Rica. Nos extraña mucho que eso no haya sido

considerado como uno de los temas prioritarios de un plan de reorganización del transporte público.

12. Demanda. El Estudio presentado no se sustenta en datos confiables de demanda, por lo que propone un esquema sobre suposiciones de comportamiento de flujos, que deberá ser ajustado posteriormente, en un proceso iterativo de prueba y error, totalmente inapropiado para la alta sensibilidad de un asunto como el que se trata.
13. Por lo anterior, el informe parece ser un estudio cualitativo, no sustentado sobre parámetros técnicos cuantitativos.
14. Marco metodológico. La secuencia que se sigue en el Informe no es apropiada. El esquema propuesto debería responder a una base de datos real y no al revés como se presenta.
15. Congestión urbana. No se demuestra en el Informe que el esquema planteado numéricamente implique la disminución del número de buses en el Area Central de San José. Por el contrario, se congestionan los centros terciarios sin indicación de dónde deben estar los buses en espera en los nodos de integración, ni se cuantifican dichos buses, ni se habla de la infraestructura necesaria.
16. Transbordos. El sectorizar sin mejoras en la infraestructura y realizando transbordos en diferentes puntos de las rutas primarias, implica necesariamente un estímulo a los servicios informales que, mucho más flexibles, ofrecerán el servicio directo al área central comercial, en ambos sentidos, con tiempos menores, recorridos específicos y tarifa compartida. Esto ocasionará, además, un aumento significativo en el volumen de vehículos livianos en el área central.
17. Hay una serie de eslabones no contemplados (Hatillo-Pavas-Uruca, por ejemplo) que redistribuyen de manera significativa y diferente los esquemas de volúmenes planteados. Lo anterior ocurre porque el análisis se basa en el modelo SIATGAM que fue desarrollado en el año 1990, cuando todavía no operaba el tramo de circunvalación oeste.
18. Rutas intersectoriales. Las intersectoriales propuestas no indican los estudios de demanda en que se sustentan. Es fundamental conocer

dichos datos ANTES de proponer un trazado, y valorar su viabilidad técnica y financiera. Además, las intersectoriales propuestas asemejan, en mucho, la actual Ruta Periférica, pero aumentando las distancias, los tiempos de viaje y, particularmente, el número de transbordos (Sectores prácticamente iguales a los que recorre Periférica tienen que utilizar hasta 4 transbordos).

19. Vialidad cantonal. No se contemplan Planes Viales de los gobiernos locales, ni mejoras en la vialidad interna de los cantones involucrados.
20. Servicios especiales. Sobre los servicios especiales no se indica cuál es la política. Cuáles servicios desaparecerían?. ¿Qué se haría con los servicios de estudiantes de escuelas y colegios? Dónde están los datos que justifiquen algún planteamiento a realizar?
21. Capacidad de los nodos de integración. Las metas intersectoriales se conectan mediante los nodos de integración, pero no hay un cálculo que indique el número de buses y personas que se van a movilizar en cada nodo y si estos lugares tienen capacidad para absorber dichos volúmenes. No se consideran tampoco las inversiones necesarias para adecuar esos nodos.
22. Ejes de desarrollo. No se plantean rutas intersectoriales que faciliten movimientos en distancias que eventualmente signifiquen disminución de viajes en el centro de la ciudad, rompiendo con el esquema radial. Por ejemplo: Eje Escazú-Desamparados o Santo Domingo-Tibás-Moravia-San Pedro-Curridabat.
23. Sub-sectores. Por diversas razones puede no ser posible integrar todo el sector en el plazo propuesto, por lo que se debe introducir el concepto de sub-sector, que facilite el proceso de integración de las unidades operativas que resulte más práctico integrar a corto plazo, para posteriormente integrar esos sub-sectores como una unidad sectorial. Como ejemplo, cabe mencionar el sector Hatillo - Alajuelita - San Sebastián - Paso Ancho, en que los dos primeros construyen un sub-sector y los segundos otro sub-sector.

24. Participación de las empresas. Debe calificarse la participación de cada una de las empresas concesionarias en la recaudación del sector, ya que los cambios que se introducen hacen variar drásticamente esta relación, siempre a favor de la ruta primaria y en detrimento de las secundarias.
25. Eliminación de rutas. Se eliminan rutas que están operando con demanda significativa sin que se indique de qué manera se absorbe esta demanda. Ejemplo: ruta Hospital México - San José por autopista.

La empresa CEJASA S.A., contratada por la Cámara Nacional de Transportistas presentó una propuesta, recién ingresada a la Administración el nuevo gobierno, bajo el título "Consideraciones y Propuestas de la Cámara Nacional de Transportes a las autoridades nacionales para la modernización del transporte colectivo metropolitano". En lo que ellos llaman ejes del trabajo figura como uno de los puntos: "Propuestas para mejorar la calidad de servicio (capacitación de choferes, casetas, información al usuario, etc)." Otros aspectos que incluyen como relevantes para el mejoramiento de la calidad comprenden:

- Definición de estándares para infraestructuras según tipo de rutas (infraestructura mínima, carriles exclusivos, etc.)
- Desfase de horarios
- Desarrollo urbano

Además consideran una definición del marco legal del sistema de transporte público y, políticas hacia el futuro.

Terminan concluyendo que la propuesta establece la necesidad de considerar una problemática que asocie lo técnico, lo político, lo institucional, lo social y lo económico. No se determina en esta enumeración aspectos de índole jurídica imprescindibles por el carácter de servicio público y de la institución concesional y contractual que caracteriza al transporte remunerado de personas.

Finalmente insisten en haber criticado el trabajo de LCR Logística S.A. por ausencia de un enfoque integral, y le atribuyen debilidad en el sustento técnico. Terminan diciendo que resulta prioritario abrir un debate sobre modelos tarifarios.

3.7 Alcances del modelo de calidad en el servicio del transporte colectivo.

El modelo citado en el epígrafe que corresponde al proyecto B: Sistema Integrado de Transporte, se inscribe en el "Convenio Interinstitucional Programa Aire Limpio y Transporte", que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes desarrolla en asocio con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la Defensoría de los Habitantes y la G.T.Z. El 18 de mayo de 1999, esa Comisión propuso un documento para discusión y análisis, el cual comentaré en sus puntos esenciales, tanto porque va dirigido al sistema integrado de transporte, como por su utilidad para derivar de él un reglamento para el control de la calidad del transporte público, con énfasis -por ser de mi interés- en el transporte por autobús. Los objetivos que pretenden son:

"Disponer de un instrumento de carácter técnico, objetivo, único y que cuente con la aceptación tanto de las entidades públicas (Administración), como de los operadores y los usuarios, que permita calificar la calidad del servicio de transporte público colectivo de rutas individuales, separando las áreas de responsabilidad de las partes involucradas con la prestación del servicio a saber: la Administración, los operadores y los usuarios".

La comisión de marras está integrada por un representante de la Dirección General de Transporte Público, cuatro representantes de la Unidad Asesora de Planeamiento del Transporte, un representante de la Dirección de Ingeniería de Tránsito, un representante del Área de Transportes, dos representantes de la Contraloría de Servicios del M.O.P.T., dos representantes del Consejo de Seguridad Vial, un representante de la ARESEP, dos representantes de la Defensoría de los Habitantes de la República, dos representantes de la Cámara Nacional de Transportes, un

representante de la Cámara de Transportistas de San José y tres representantes del Proyecto M.O.P.T. / G.T.Z.

El grupo mencionado, se abocó entonces a crear un modelo de calidad del servicio con fundamento en parámetros objetivos, que permitieran distinguir entre los aspectos que son responsabilidad de la Administración, de los concesionarios y operadores del servicio. Hasta este momento no se incluyen a los usuarios del servicio, quienes también tienen su grado de responsabilidad en el tema de la calidad del servicio, no sólo en cuanto deben preservar los autobuses y las paradas, sino por la importantísima fuente de información para mejorar el servicio.

El modelo de calidad del servicio para transporte colectivo comprende los siguientes ítems, debidamente calificados y cuantificados:

- Calificación de la ruta por nivel de congestión
- Ponderación de la tipología de conflictos
- Calificación de la ruta por sentido con base en la sumatoria de la ponderación de conflictos
- Calificación del estado de la vía
- Ponderación de conflictos
- Calificación de la ruta por sentido, con base en la cantidad y ponderación de conflictos
- Calificación del criterio de formación
- Calificación del criterio de accesibilidad
- Plazo de respuesta por tipo de gestión
- Calificación del criterio de tiempo de respuesta
- Calificación del nivel de deterioro inducido
- Calificación del criterio de cumplimiento de horarios
- Calificación de criterio del nivel de ocupación
- Calificación del criterio de cumplimiento de las especificaciones de la flota
- Calificación del criterio de mantenimiento de las unidades

- Calificación del criterio de capacitación
- Calificación del criterio de información al usuario
- Calificación del criterio de adecuación tecnológica de la flota
-

La validación del modelo operativo recién se inició por medio de una encuesta de opinión, aplicada a una muestra de viajeros de las rutas más representativas del Gran Area Metropolitana (véase Anexo No. 8)

Los criterios que alcanzan a catorce, se resumen, según la comisión de discusión y análisis en:

1. Tiempo de viaje
2. Comodidad, seguridad y contaminación
3. Accesibilidad
4. Información y comunicación

Algunas variables o criterios no resultan aplicables por estar supeditados al sistema integrado de transporte propuesto, el modelo original, conforme lo sugiere la comisión, se reduce a las más relevantes y realistas variables desde el punto de vista de su medición. Al modelo ya reducido se le ha llamado operativo y sus variables sólo son evaluados a la Administración y a los operadores, es decir, se han excluido a los usuarios.

Se agrupan en columnas según lo muestra el siguiente gráfico:

MODELO OPERATIVO DE CALIDAD DE SERVICIO: TRANSPORTE COLECTIVO		
Aspectos de calidad del Servicio	Responsabilidad de los Operadores	Responsabilidad de la Administración
Tiempo de viaje	O1: cumplimiento de frecuencia y horarios	A2: deficiencias del recorrido
Comodidad, seguridad y contaminación	O2: nivel de ocupación O3: especificaciones de la flota O4: mantenimiento de las unidades O5: capacitación	A3: calidad de la vía A4: infraestructura en paradas A5: formación A6: accesibilidad
accesibilidad Información y Comunicación	O6: información al usuario O7: contraloría interna	A7: capacidad de respuesta del MOPT

Los aspectos que toman en cuenta para el modelo son:

- Tiempo del viaje (real vrs. Proyectado)
- Infraestructura vial del recorrido (estado de la vía, cuello de botella),
- Información al usuario, trato al usuario, relación de dimensiones de la unidad (distancia entre asientos, ancho de pasillo, espacio medio por pasajero, altura interna del vehículo), conformidad entre el vehículo usado y el definido para cada ruta, cumplimiento de horarios, calidad de las unidades de acuerdo con la revisión técnica de vehículos, seguridad ciudadana en las paradas y terminales, calidad de las paradas terminales y de tránsito (área y facilidades para el usuario, existencia de vendedores ambulantes, etc.)

La aplicabilidad del modelo se destina a los campos de la planificación en cuanto permite proponer mejoras en los recorridos y en el diseño de rutas, variaciones en los vehículos, mejoras en la cobertura de accesibilidad del sistema, en la infraestructura vial, en las paradas y terminales y en la capacitación de choferes.

En cuanto a regulación, posibilitará la verificación de la calidad global de cada ruta y el cumplimiento de los aspectos contractuales, asimismo como indicador de la fijación tarifaria, pues hasta ahora no está clara la relación tarifa-calidad de servicio.

Como justificación de la inclusión de detalles técnicos se ha querido ofrecer elementos de juicio para establecer las bases, como insumo teórico para tener elementos sobre una futura legislación en materia de calidad del transporte público, modalidad autobús, cuya trascendencia no admite la menor tela de duda por tratarse de responsabilidades a cargo del Estado, que inciden sobre cientos de miles de costarricenses que merecen una garantía y salvaguarda de sus derechos para contar con transporte colectivo de buena calidad, de lo que deben ser garantes los empresarios. De facilitar una infraestructura vial que dé preferencia al transporte colectivo como imperativo del Estado y, por gozar una redistribución del ingreso y favor del usuario de transporte de alta calidad a precio justo. Como transición se dejan los fundamentos de un reglamento de emisión por parte del Poder Ejecutivo, pero con el merecimiento de alcanzar rango de ley en su momento oportuno.

Las variables que competen a la Administración podrán verse con detalle en el anexo No.9.

Sección IV.- Ambito sancionatorio actual

El actual Regulador General, Lic. Leonel Fonseca Cubillo, al referirse a lo que él llama la Autoridad Legal, cuando existía el antiguo Servicio Nacional de Electricidad (S.N.E.) mencionaba que:

“Por la obsolescencia del marco legal y administrativo se carece de medios coercitivos eficaces para que las recomendaciones y decisiones del órgano regulador sean acatadas oportuna y eficazmente acatadas por las empresas reguladoras”⁷³ (sic).

Recordemos, que el inciso d), artículo 4 (objetivos) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593 estatuye: “Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad”.

Más adelante, es el capítulo IX correspondiente a sanciones, el que, en su artículo 38 estipula las multas. La ARESEP está investida de la capacidad de castigar, previo procedimiento administrativo, con cinco a diez veces el valor del daño causado, desde luego tratándose de la prestadora de un servicio público cuando fuere posible estimar el daño, la multa se fijará en cinco a veinte salarios mínimos, correspondientes a la Ley de Presupuesto ordinario de la República, de acuerdo con la Ley No. 7337 de 5 de mayo de 1993.

Infracciones Tipificadas:

- a) Cobro de precios, tarifas, tasas o contribuciones distintos de los señalados por la Autoridad Reguladora
- b) Mantenimiento inadecuado de equipos de trabajo del servicio público regulado, que ponga en peligro personas o propiedades.

⁷³ FONSECA CUBILLO (Leonel). *Apuntes sobre Regulación de los Servicios Públicos*, Editorial Copieco, San José, 1997, página No. 51.

- c) Uso fraudulento de bienes y servicios públicos para evadir el pago regulado.
- d) Prestación no autorizada del servicio público.
- e) Levantamiento, sin la autorización expresa del ente que otorgó la concesión o el permiso de los equipos o las instalaciones indispensables para brindar el servicio público, tal y como lo establece el artículo 18 de la presente ley.
- f) Incumplimiento de la obligación de asegurar a los trabajadores de la entidad prestataria ante la Caja Costarricense de Seguro Social, y en el régimen de riesgos de trabajo. Se concederá un plazo de treinta días hábiles para corregir la omisión o el atraso; en caso de persistir o reiterarse la mora se cancelará la concesión o el permiso.

Las causas de revocatoria de la concesión o permiso, a tenor del artículo 41 ibídem son:

- a) La reiteración de las conductas sancionadas en el artículo 38 de esta ley.
- b) La falta grave o la prestación deficiente del servicio, según las normas establecidas en el artículo 25 de esta ley.
- c) El incumplimiento por razones injustificadas de las condiciones generales del contrato, la concesión o el permiso.
- d) El traspaso, la cesión o el arrendamiento de la concesión o el permiso, parcial o total, sin autorización previa del ente competente.
- e) El desvío de recursos, activos, ingresos o la inclusión en la contabilidad, de gastos para actividades ajenas al servicio público.
- f) La alteración de instrumentos, sistemas de medición, fiscalización y conteo.

- g) El cobro de precios superiores a los señalados por la Autoridad Reguladora, sin perjuicio de cualquier otra sanción contenida en el ordenamiento jurídico.
- h) El uso de información falsa o alterada en cualquiera de los procedimientos fijados en esta ley.
- i) La discriminación contra un determinado grupo, sector, clase o consumidor individual en el otorgamiento del servicio público o en las condiciones de prestación, sin perjuicio de cualquier otra sanción contenida en el ordenamiento jurídico.
- j) El incumplimiento de las medidas de mitigación contempladas en el estudio de impacto ambiental mencionado en el artículo 16 de esta ley.
- k) Incumplimiento de la normativa vigente sobre protección ambiental.
- l) Incumplimiento de las medidas de mitigación contempladas en la evaluación de impacto ambiental, a que hace referencia el artículo 16 de esta ley.

Otros tipos de sanción las encontramos en los artículos 42 y siguientes, del ordenamiento en comentario. Cuando no exista póliza de seguro vigente sobre los bienes destinados a la prestación del servicio público, en cuyo caso la ARESEP facultada por el artículo 19 de la ley que la crea, ejecutará la garantía de cumplimiento establecida en el contrato de concesión o el permiso, cuando la mora sea de más de un mes. Cuando no se pague oportunamente en sede administrativa, se cobrarán judicialmente.

Finalmente la ARESEP, mediante resolución administrativa, procederá al cierre inmediato de las empresas que utilicen sin autorización los servicios públicos, o que sean proveedoras de un servicio público sin contar con la respectiva concesión o permiso.

Es valioso hacer notar que se establecen multas por mora del orden del 15% mensual sobre el monto del canon adeudado, con el agravante de que si se prolonga por más de dos meses, se incurrirá en causal de revocatoria de la concesión o del permiso. Además, el pago de la multa, sobre cuyo atraso tendrá implicaciones administrativas y civiles para los representantes legales de la empresa, no podrá considerarse como costo de operación.

Aunque se concluye que sí existen sanciones aplicables al incumplimiento de los operadores de servicios públicos dados en concesión, éstas son de carácter y aplicación general, es preciso un reglamento específico que repute en particular la calidad, en nuestro caso, dirigido al transporte remunerado de personas.

El dictado de normas y reglamentos que tipifican conductas, no son suficientes si no se da una actitud severa para lograr que con acciones punitivas, que todo el esfuerzo para que el estado de cosas cambie, sea una realidad. Abundamos en ejemplos de impunidad y de cinismo ante las manifestaciones de inconformidad de los usuarios. Los funcionarios son apáticos para proseguir causas de sanción, los grandes jefes están penetrados por una red de influencias propias del clientelismo político, la corrupción compra conciencias. Los hechos hablan por sí solos: en muchos años no ha prosperado, ni un solo proceso de caducidad de una línea de servicio de autobús. La legislación presenta intrincados laberintos, en los que se pierden los intentos de castigar graves abusos; los recursos y los incidentes encuentran un campo abonado en dilaciones desgastantes y costosísimas para la Administración.

Del lado de los empresarios del transporte colectivo se tienen antecedentes como para sonrojar a cualquiera. Muchos de los asuntos que someten a consideración de la C.T.T. y ésta traslada a los departamentos técnicos, registran atrasos de meses a años. Los recursos de amparo por incumplimiento del artículo 27 constitucional acreditan incumplimiento notorios de la Administración, no solo por no dar pronta respuesta, sino también por acusar inconsistencias e insubstancialidad en algunos resultados.

Sección V.- Marco para la creación de un reglamento orientado al establecimiento y control de la calidad en el transporte remunerado de personas.

5.1 La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Nuestra Constitución Política otorga la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, por medio del artículo 140, inciso 18, tanto para el régimen interior de sus despachos, como para "La pronta ejecución de las leyes". Así, dice el Lic. Eduardo Ortiz Ortiz: "...el reglamento es, por esencia, una norma secundaria y subordinada a la ley..." Agrega: "Todo reglamento y toda potestad reglamentaria exigen una norma de base que lo autorice, expresa e implícitamente. El fundamento de dicha potestad -dada su naturaleza administrativa- no puede ser otro y tiene que ser el mismo de toda potestad administrativa común: el bloque de la legalidad, que para estos efectos no abarca el reglamento mismo...", y refiere las perspectivas de la potestad reglamentaria como instrumento de desarrollo y agrega: "El uso cada vez más frecuente de actos administrativos de alcance general por la administración en el campo económico, para conformar con un sentido justo e igualitario los procesos de producción y distribución. Típico del Estado moderno es -sin que tengamos que detenernos en la afirmación- no sólo la ampliación de sus cometidos sino el cometido principal de crear toda una sociedad conforme a un patrón de justicia del gobernante... En Latinoamérica y Costa Rica esto hace relación directa con la meta del desarrollo económico, el tema político de nuestra generación. El problema de nuestra Administración es justamente su inevitable compromiso activo en esta tarea, sin las estructuras, ni procedimientos administrativos que la misma demanda.

Para llevarla a cabo es urgentemente imprescindible el reorganizar la Administración y el intervenir sobre la iniciativa privada, tratando de lograr, sobre

todo en el campo económico, la participación de la mayoría en los bienes de la vida: salud, educación, poder de campo, habitación, transporte".⁷³

Todas estas consideraciones del extinto jurista, parecen ajustarse a los alcances de un reglamento emitido vía decreto ejecutivo, que en efecto proporcionan una perspectiva reglamentaria que mejore sustancialmente todo aquello que tenga relación directa con el concepto de calidad en el transporte público. El autor en comentario afirma que la potestad reglamentaria se orienta hacia una descentralización, frente a la legislación, aún al margen y en ocasiones contra el texto de las constituciones. En todo caso se pretende introducir una cultura de la calidad, siendo propicio el momento en que hay conciencia de su importancia y necesidad en el triángulo de actores: el usuario lo exige; el Estado lo impulsa y elabora con la ayuda de expertos que conjugan la calidad con la reorganización del sector, el acomodo de rutas, la sectorización del transporte, la exigencia de seguridad y comodidad, los empresarios lo comparten, lo examinen y lo acepten.

Como lo que interesa conforme al plan trazado en los objetivos, es - una vez examinado el concepto prevaleciente de la calidad del servicio en la modalidad autobús- proponer soluciones normativas viables, me dedicaré en las próximas líneas a sentar las bases de un "Reglamento para el establecimiento y control de la calidad en el servicio remunerado de personas en la modalidad autobús", facultad que la constitución y las leyes otorgan al Poder Ejecutivo; así, el artículo 140, inciso 18 le permite: "Darse el reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes".

La reglamentación específica en la materia de estudio, debe fomentar el equilibrio económico que posibilite a la empresa, cumplir parámetros de calidad, sin que tal

⁷³ ORTIZ ORTIZ, (Eduardo), La Potestad Reglamentaria en Costa Rica, Revista de Ciencias Jurídicas No.16, Colegio de Abogados y Facultad de Derecho U.C.R. 1979, pág. 160 y 161.

cumplimiento atente contra la estabilidad financiera de la empresa de transporte colectivo de personas. A una mayor calidad debe corresponder una tarifa equitativa. Si las quejas se suceden constantemente, como ha quedado evidenciado en capítulos anteriores: el mal estado de los buses, el mal trato de los choferes, la falta de información hacia el usuario, la seguridad y otros; esto debe ser debidamente regulado por el Poder Ejecutivo, en lo que lo faculta la Ley 3503 tantas veces citada.

Se requiere tipificar conductas, para crear, según proponen representantes de las tres instituciones mencionadas en la sección anterior, un “Reglamento General de Servicios de Transporte Remunerado de Personas”, de aplicación obligatoria y que se incluya en una cláusula en el contrato-concesión. Se propone:

- Respetar la capacidad máxima autorizada de cada unidad.
- Respetar la tarifa autorizada
- Respetar horarios, recorridos, frecuencia, tiempo de viaje, paradas
- Mantener la rotulación e identificación de las unidades de acuerdo con las especificaciones que correspondan al tipo de ruta, sector, etc.
- Facilitar al usuario información oportuna sobre tarifas, horarios, frecuencias, enlaces o transbordos, paradas y toda aquella información para el aprovechamiento del servicio por los usuarios.
- Establecer una dependencia al interior de la empresa que dé atención, solución y seguimiento a las sugerencias y quejas de los usuarios de su servicio, dependencia que brindará cooperación y acceso a la información a ente regulador cuando resulte necesario para efectos de investigación y evaluación de la empresa.

El debido proceso y el derecho a la defensa del empresario estarían debidamente garantizada.

5.2 Estructura y contenido del reglamento

La normal estructura de un reglamento con carácter de decreto ejecutivo importa:

- Las facultades legales que lo permitan.

Así, se estila encabezar: "El Presidente de la República y el Ministro de Obras Públicas y Transportes, en el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 140, inciso 3), 18) y 20 de la Constitución Política, con fundamento en lo establecido por la Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes No. 4786 del 5 de julio de 1971 y sus reformas, por la Ley No. 3503 Reguladora del Transporte Público Remunerado de Personas en Vehículos Automotores del 10 de mayo de 1995, y sus reformas, Ley No. 7593 de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos del 5 de setiembre de 1996 y Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978.

Considerando:

1º) Que de conformidad con la Ley No. 3503, Ley Reguladora del Transporte Público Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, el transporte público remunerado de personas en modalidad autobús, buseta y microbús, es un servicio público cuya prestación es facultad exclusiva del Estado, el cual podrá ejercer directamente o a través de particulares que autorice la prestación del servicio.

2º) Que de conformidad con el artículo 2º de la Ley Reguladora del Transporte Público Remunerado de Personas, Ley No. 3503, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá en todo caso la vigilancia, control y regulación del Transporte Público Remunerado de Personas, con el objeto de garantizar y tutelar los intereses de la Administración, empresarios de transporte público remunerado de personas y usuarios del servicio. Con tal propósito el Ministerio podrá

fijar itinerarios, horarios, condiciones técnicas, operaciones y tarifas; expedir reglamentos técnicos y operaciones para adoptar las medidas que sean necesarias para satisfacer las necesidades del Transporte Público Remunerado de Personas y las de los usuarios del servicio.

3°) Que el Estado, por medio del M.O.P.T. ha desplegado ingentes esfuerzos por contratar consultorías expertas en materia de transporte público, para reorganizar el sector, modernizarlo y eficientizarlo en beneficio de los usuarios del transporte público, modalidad autobús.

4°) Que se han suscrito diversos convenios con instituciones nacionales e internacionales, como el convenio interinstitucional "aire limpio y transporte", en el que vienen participando las siguientes instituciones:

Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Salud (MIN-SALUD), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Municipalidades de San José, Heredia , Alajuela y Cartago, Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal, Cámara Nacional y Metropolitana de Transporte, Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), Colegio Vocacional Monseñor Sanabria (COVOMOSA), así como CODEMGAM y la G.T.Z.

5°) Que los diagnósticos revelan la necesidad de dictar normas diversas, entre las que destacan la reglamentación dirigida al control de la calidad en el servicio público de la modalidad de transporte por autobús.

6°) Que ha surgido una notoria tendencia por introducir en los distintos órdenes de la vida, el concepto de calidad, que esa tendencia se ha mostrado claramente, presente en el transporte público, el cual debe adaptarse a las exigencias que imponen los parámetros de calidad en ese campo, el cual debe incluir técnicas modernas para su fijación, control y evaluación.

7°) Que la calidad debe incluir consideraciones de carácter ético que introduzca principios de valor vital, como un deber por imperativo ético, como promotor del desarrollo personal, económico y social y como un derecho del que deben gozar la población costarricense en general.

Por tanto;

Decretan:

El siguiente:

"Reglamento para establecer controlar y evaluar la calidad del transporte remunerado de personas, modalidad autobús".

Capítulo I

Artículo No. 1...

Se incluirán una serie de factores que tienen relación directa con la calidad en el transporte remunerado de personas, sin los cuales, no se podría asegurar, según los expertos, que estamos en presencia de un servicio de ese nivel.

De esta manera figurará un capítulo de definiciones, en el cual aparecerá calidad en términos generales, calidad aplicable al servicio remunerado de personas, control de la calidad y auditoría de la calidad.

También debe figurar el concepto de "servicio público".

En un segundo capítulo deben consignarse los objetivos del reglamento: que serán la obligación de poner en práctica parámetros claros de calidad.

Los beneficios que obtendrán por igual empresarios y usuarios del servicio y lo que se espera de su cumplimiento o incumplimiento. La pretensión de

armonizar los intereses de los usuarios y prestatarios de los servicios, procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los empresarios.

En el tercer capítulo se especificarán las obligaciones del concesionario, entre las que no pueden faltar:

- Accesibilidad
- Tiempo de viaje
- Confiabilidad
- Intervalo de espera
- Ocupación
- Características de los vehículos
- Facilidad de utilización
- Movilidad (que también atañe al Estado)
- Seguridad
- Comodidad y espacio
- Buen estado físico de las unidades
- Tiempo reales mínimos de viaje
- Cumplimiento de horarios
- Aseo de las unidades
- Número suficiente de carreras para atender la demanda
- Eliminación de sobrecargo de pasajeros
- Disminución de la contaminación ambiental

Cada uno de estos ítems figuran dentro de la Sección I del Capítulo V.

Para el capítulo IV se incluirán por parte de las obligaciones del Estado:

- Cumplir sus obligaciones contractuales suscritas con el concesionario, en particular las referentes a la calidad en el servicio.
- Que el servicio se brinde al costo.

Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para una óptima prestación.

Formular e integrar en las condiciones y estándares de calidad, la seguridad exigida a los servicios públicos.

Considerar otras variables como el avance tecnológico, la protección ambiental, los factores socioeconómicos redistributivos de la riqueza. Promover e incentivar el logro de servicios públicos competitivos.

Atender con diligencia y prontitud los trámites que se sometan al estudio de resolución de los órganos burocráticos, para lo cual se definirá una tabla de tiempos razonables.

Crear un órgano mixto integrado por representantes del M.O.P.T., la ARESEP y las cámaras de transportistas, para que al Estado cumpla con el mantenimiento y mejoramiento de las rutas que son corredores de las rutas de autobuses, la debida demarcación vial horizontal y vertical, la demarcación de carriles exclusivos para buses, el descongestionamiento provocado por vehículos particulares en las rutas de paso de los autobuses que operan en el G.A.M.

Potenciar otras medidas que favorezcan el tráfico fluido de los autobuses, la disminución de los costos de operación, la información y educación al usuario, la formación de comités de usuarios que vigilen la prestación de calidad en el servicio y la construcción de casetas o escampaderos y el estímulo a la construcción de terminales cómodas.

La cobertura, no obstante que el estudio es de alcance del G.A.M., debe extenderse a todo el territorio nacional y aplicarse a los servicios internacionales que toquen territorio nacional.

Un capítulo V atañerá a la relación precio de la tarifa-versus calidad, en los cuales se tomarán en cuenta la equidad y los criterios de eficiencia económica, eficiencia empresarial, efectividad operativa, estado físico y funcional de las unidades de la flota y satisfacción del usuario. Se creará una auditoría de la calidad para la respectiva verificación de este

cumplimiento, que se coordinará con la ARESEP y con la Defensoría de los Habitantes.

- Se propiciará la búsqueda de la calidad como valor promotor del desarrollo personal, económico social, vital, como un deber ético y un derecho del ciudadano.

Un capítulo VI que contemple las sanciones. Se propone una jerarquización de las faltas según su gravedad. Las leves serían:

- Maltrato a los usuarios por parte del chofer
- Cuando no funcionan correctamente las ventanas, luces y dispositivos de parada
- Descuido interno de ventanas, luces y dispositivos de parada

Las faltas graves podrían ser:

- Irrespeto injustificado de paradas, itinerarios y horarios
- No portar la documentación en regla de la unidad
- Negarse a brindar información apropiada a los usuarios

Calificadas como muy graves, podrían ser:

- Cobrar montos no autorizados en las tarifas
- Negarse a hacer el servicio y discriminar contra algún usuario o grupo de usuarios.
- Desobediencia de alguna disposición formal del ente regulador.

El sistema de evaluación incluiría las variables citadas a continuación:

- Evaluación periódica-aleatoria o según las circunstancias.

- Sanción vía tarifa sobre un porcentaje de la rentabilidad, como castigo por incumplimiento a la relación contractual M.O.P.T. -concesionario.
- Aplicación de acciones administrativas de control y sanción, conforme al número de reincidencias o incumplimientos.
- Reglamentación del cumplimiento de las condiciones contractuales y adaptaciones al sistema, a tenor de las nuevas políticas de propuestas por la Administración para la sectorización del transporte, que se hará al vencimiento de las concesiones y los permisos a partir del año 2000, para posibilitar un servicio racional, concordante con la realidad temporal del sector y satisfactorio para los usuarios.
- Inclusión de condiciones contractuales para obligar a las empresas a mantener un registro de quejas y de las acciones correctivas adoptadas, para que la Administración evalúe la respuesta del transportista, en atención a explotación del servicio y las necesidades de los usuarios.
- Inclusión en las condiciones contractuales la obligación de las empresas de brindar un servicio de información a los usuarios, sobre rutas, horarios y recorridos e itinerarios del servicio.
- Estandarización de la flota por ruta o por sector y por modalidad del servicio en forma gradual y programada, en concordancia con las condiciones del entorno y según sea la condición contractual para su explotación.

Sobre el proceso de la información para el sistema de transporte, el banco de datos debe ser de acceso común al M.O.P.T. y a la ARESEP y permitir acceso a la Defensoría de los Habitantes, para evitar duplicaciones en el control y la supervisión de las condiciones contractuales, como en la presentación documental de requisitos.

Sólo el M.O.P.T. y la ARESEP podrían modificar la base de datos, conforme a sus potestades afirman los proponentes del nuevo modelo, que mientras éste considera costos de operación y valoración de factores cualitativos para medir el nivel del servicio, que además, es de aplicación sencilla y aparejada a las

sanciones administrativas como amonestaciones y procesos de caducidad de la concesión, el anterior modelo utiliza en sus cálculos únicamente elementos o costos operacionales cuantificables y omite los elementos cualitativos percibidos por el usuario.

Conclusiones

Con fundamento en la doctrina jurídica, el examen de los textos legales, la actuación de los organismos públicos, de los empresarios y usuarios del transporte público colectivo, del análisis de las entrevistas, noticias periodísticas, de la opinión y criterio formado en torno a la problemática del transporte remunerado de personas, modalidad autobús, arribamos a las siguientes conclusiones:

- a) El transporte público colectivo de personas representa un asunto de medular interés e importancia en el contexto del desarrollo socio-económico de un país, sin cuyo concurso se afectan todas las actividades laborales del quehacer cotidiano, el traslado de personas que buscan estudiar, asistir a centros medico-asistenciales, a emplear su tiempo en recreación y cultura. El 70% de los pasajeros que se movilizan de y para el Gran Area Metropolitana lo hacen en autobús. Esa enorme masa de la población, requiere, exige y merece un servicio de calidad, lo que de por sí justifica una investigación de su cumplimiento según los textos legales, el estudio de su actual problemática, las perspectivas del futuro en cuanto a lo que se hará en este campo entre la compleja concurrencia de varios factores, la contribución de un marco jurídico que lo haga factible.
- b) El fundamento jurídico en el que se asientan las actividades del transporte público , modalidad autobús parten del concepto de "servicio público", esencial en el devenir de la Administración Pública, como actividad, que por estratégica debe ser tutelada, controlada y desarrollada por el Estado, el cual lo hace por medio de la institución concesional y contractual.
- c) El concepto funcional de calidad, no es el que restrictivamente se emplea en el común de la gente, que los circunscribe al buen estado de los autobuses, a su comodidad y seguridad, al cumplimiento de horarios e itinerarios y a la relación justa tarifa versus servicio, todo lo cual recae

sobre los empresarios del transporte por autobús. El concepto de calidad alcanza al usuario en su papel de vigilante del buen estado de los medios de transportes, a evitar el vandalismo, a crear crítica constructiva. El Estado constituye un enorme condicionante de esa calidad, que se proyecta a mantener en muy buen estado las vías por los que transitan los autobuses, la descongestión del tráfico de las calles del Gran Area Metropolitana, el adecuado y técnico señalamiento horizontal y vertical, a la construcción de escampaderos y al fomento de la construcción de terminales, la educación e información del usuario, a la óptima revisión técnica de los autobuses, el combate de la corrupción, del tráfico de influencia, de la politiquería y demagogia que abundan en materia de transporte público.

d) La hipótesis que me planteo acerca de la responsabilidad que recae sobre los empresarios del transporte remunerado de personas, en el sentido de mantener un servicio deteriorado en perjuicio del usuario, no es completamente cierto en el tanto no se den condiciones –por parte del Estado- de una infraestructura vial apropiada, de un ordenamiento vial dentro del contexto de una flota vehicular que permita cumplir horarios, incrementos del parque de autobuses, economías de escala e incentivos para renovar la flota conforme lo prescriben los especialistas. Sobre la tarifa mucho hay que hacer para que refleje una equitativa fijación, hasta ahora hay una tendencia de aumentar tarifa al empresario que cumple y castigar al que no lo hace, pero ello no representa una solución eficaz como se examinó oportunamente.

Acerca de algunas lagunas normativas no es este un verdadero problema, pues se han dado regulaciones en torno a la problemática del transporte público, aunque prevalecen la negligencia y la desidia en su aplicación, lo que sí se evidencia es la falta de una regulación específica en el control de la calidad.

- e) Sólo puede obtenerse mejoramiento en las condiciones en que se presta el servicio si el concepto de calidad en el transporte público, con todo su contenido ético se inserta en la cultura del usuario, del empresario y del funcionario que atiende los trámites vinculados al servicio remunerado de personas, que debe estar capacitado, motivado, bien remunerado y con una clara conciencia de su papel tanto técnico como diligente de su trabajo. Hemos de tener claro que la calidad es el motor de un desarrollo personal, económico y social. Cuando los japoneses comprendieran y pusieran en práctica esta máxima, dejaron atrás los prejuicios y mala fama de los bienes producidos en sus industrias y cruzaron el umbral del prestigio mundial por la buena calidad de sus productos.
- f) Se determina que un aporte importante al mejoramiento, reorganización, preservación del medio ambiente, asignación tarifaria justa, políticas orientadoras del futuro del transporte por autobús en el Gran Area Metropolitana, y relevancia del concepto de calidad en el servicio han sido y están siendo ejecutados por los órganos públicos, con participación no siempre conservadora de las cámaras de transportistas.
- g) La contribución personal sin perjuicio del estudio, comentarios y enjuiciamientos sobre el tema, en el presente estudio, es dar las bases para la promulgación de un reglamento de fomento, control, orientación y punición en torno al asunto de la calidad en el transporte público modalidad autobús.

BIBLIOGRAFIA

ABAD HERNANDO, (Jesús Luis), Estudios de Derecho Administrativo, Mendoza, Ediciones Ciudad Argentina, 1985.

ALESSI, (Renato), Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I, Barcelona, Edición Depalma, 1971.

ARMIJO Z. (Roberto), Proyecto de Manejo de Calidad del Aire y Transporte Urbano Propuesto para el Area Metropolitana de San José, Volumen I, agosto de 1997.

CABANELLAS (Guillermo), Diccionario Enciclopédico de Derecho, Tomo II, Editorial Heleasta, 21° Edición, Buenos Aires, 1989, pág. No. 419.

CABANELLAS (Guillermo), Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires, Ediciones Arazú, Tomo I, II, III y IV, 1953.

Corte Suprema de Justicia, Jurisprudencia Constitucional, Tomo II (marzo-agosto, 1982).

DE MIGUEL GARCIA, (Pedro), "El intervencionismo y la Empresa Pública", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.

DIEZ MANUEL, (María), Derecho Administrativo, 2° Edición, Tomo II, Buenos Aires, De. Pus Ultra, 1976, Tomo V, 1971, Tomo VI, 1972.

DROMI, (José Roberto), "Al Acto Administrativo", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

Extractado de "Reseña histórica de los transportes en Costa Rica", Dirección General de Planificación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2° Edición 1984.

FAJARDO (Gonzalo), El Estado de Derecho y la Ley General de la Administración Pública, Revista del Seminario Internacional de Derecho Público, San José, Litografía e Imprenta Lil S.A., 1982.

FIORINI (Bartolomé), Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial La Ley S.A. Tomo I, 1968.

FONSECA CUBILLO (Leonel), Apuntes sobre Regulación de los Servicios Públicos, Copieco, San José, Costa Rica, julio 1997, p.p.20 y 21.

FRAGA (Gabino), Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S. A. Sexta Edición, 1955.

GALLEGO ANABITARTE, (Alfredo), Ley y Reglamento en el Derecho público occidental, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.

GARCIA DE ENTERRIA, (Eduardo y otro), Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Editorial Civitas S.A., Tomo I, 1977.

GARRIDO FALLA, (Fernando), Tratado de Derecho Administrativo, Centro de Estudios Constitucionales, Octava Edición, Volumen 1, Madrid, Parte General, 1982.

HERNANDEZ VALLE, (Dr.Rubén), La Tutela de los Derechos Fundamentales, Editorial Juricentro, 1980.

LINARES, (Juan Francisco), "Competencia administrativa y prohibiciones implícitas", En Rada, número 8, Buenos Aires, 1975, páginas 13 y ss.

MALAVASI CALVO, (Federico), "Temas Básicos de Derecho Administrativo", De. Universidad Estatal a Distancia, San José, C.R. 1985.

MARIENHOFF (Miguel). Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo Perrot, tomo II, p.p. 39 y 40.

MURILLO ARIAS, (Mauro), "Ensayos de Derecho Público", Univerisdad Estatal a Distancia, 1988 San José C.R.

ORTIZ ORTIZ, (Eduardo), La Potestad Reglamentaria en Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas No.16, Colegio de Abogados y Facultad de Derecho U. C.R. 1979, pág. 160 y 161.

PERDOMO, (Jaime Vial), "Derecho Administrativo", Bogotá, Biblioteca Banco Popular Textos Universitarios, Sétima Edición actualizada, 1980.

Ramírez, (Alvaro), EKA Portafolio de Inversiones (Revista), Tercer Año, No.22, junio 1994, San José, C.R.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1970, Editorial Talleres Tipográficos de la Editorial Espasa-Calpe, S.A. Río Rosas 26 Madrid.

ROJAS FRANCO, Dr. (José Enrique). El Incidente de suspensión del Acto Administrativo en la Vía Judicial, Litografía e Imprenta Lil, Colegio de Abogados, 1983.

- ROMERO PEREZ, (Jorge Enrique), "Normativa Jurídica sobre Transporte Remunerado de Personas". Ed. Instituto Investigaciones Jurídicas, 1983.
- ROMERO PÉREZ, (Jorge E.) Apuntes sobre Servicio Público, Editorial Universidad de Costa Rica. Primera Edición, Julio de 1978.
- ROMERO PEREZ (Jorge Enrique), Breve Antología sobre el Servicio Público, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1974.
- ROMERO PEREZ (Jorge Enrique), Derecho Administrativo, Ensayos Ed. EUNED, San José, C.R. 1985.
- SAMUELSON, (Paul), Curso de Economía Moderna, Editorial Aguilar, Madrid, 1965.
- SARRIA (Felix), Derecho Administrativo, Córdoba, Ediciones Assandre, 1961.
- SAYAGUES LASO, (Enrique), Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Montevideo, 1959.
- VEDIA (Agustín), Derecho Constitucional y Administrativo, Córdoba, Editorial Macchi, 1969.
- VILLAR PALASI, (José, Luis), Derecho Administrativo, Madrid, Sección de Publicaciones de la Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Tomo I, Introducción y Teorías de las Normas, 1968.
- Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593, publicada en La Gaceta No.169 de 5 de setiembre de 1996, Artículo 3° Definiciones.
- Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores No. 3503 del 10 de mayo de 1965, y sus reformas.
- Ley de Administración Vial No. 6324, publicado en el Alcance No. 4 a La Gaceta No. 97 del 25 de mayo de 1979.
- Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres No. 7331, publicado en el Alcance No. 13 a La Gaceta No. 76, del 22 de abril de 1993.
- Ley de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593, publicado en La Gaceta No. 169 del 5 de setiembre de 1996.
- Decreto No. 13753-T-G de 20 de agosto de 1982, (Creación de los Comités de Vigilancia del Transporte Público.

Reglamento para el Refaccionamiento de Vehículos de Transporte Colectivo de Personas, No. 12827-MEIC de 31 de julio de 1981.

Reglamento para el Uso y Control de Cobro mediante Tiquetes en el Transporte Colectivo de Personas No. 15286-MOPT de 7 de febrero de 1984.

Reglamento sobre la Licencia de Circulación de Transporte Público, No.14978-MOPT de 4 de noviembre de 1983.

Ministerio de Ciencias y Tecnología: Apuntes éticos para la calidad, San José, Costa Rica, pág. No. 3 junio de 1995.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Plan Maestro del Transporte Urbano en el Gran Área Metropolitana, 992-2012, enero 1992.

Revista EKA, Portafolio de Inversiones, No. 22 de junio de 1994.

Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo Litografía e Imprenta Lil S.A., San José, 1981.

Consultas por internet

www.funtur.gov.ve/modernizacion.htm.

www.2.inc.gob.mx/cal-aire/español/mm.html.

www.veu.unicam.es

www.artico.com/infovial/tema y.html.

www.rsd.org.mx/INEP_ub/pmcam/cap.5.html.

www.conae.gob.my/sugerencias/premce.htm.

www.port.unicam.es/20

ANEXOS

CONTRATO - CONCESION

SERVICIO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS

ruta No.636

MODALIDAD AUTOBUS

Nosotros, EL ESTADO, para los efectos del presente contrato en lo sucesivo se denominará como EL ESTADO, MINISTERIO O CONCEDENTE, representado por.....,

mayor, calidades, en su condición de Ministro - Jerarca Superior - del Ministerio de Obras Públicas y Transportes nombramiento que consta en el Decreto Ejecutivo número veintiséis mil ochocientos cuarenta y cuatro, publicado en La Gaceta del día ocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho y la empresa denominada nombre de la concesionaria quien para los efectos de este contrato en adelante será denominada como LA CONCESIONARIA, cédula jurídica número tres- ciento uno- cero setenta y tres mil trescientos cinco, inscrita en el Registro Público Sección Mercantil a los Tomos: cuatrocientos diecinueve y setecientos ochenta y cinco Folios: ciento ochenta y dos y noventa y seis, Asientos: ciento sesenta y cinco y ciento setenta y cuatro, representada en este acto por su PRESIDENTE, el señor mayor, casado, empresario, vecino de....., cédula de identidad....., con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma; con fundamento en lo dispuesto por el artículo doce y concordantes de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, número tres mil quinientos tres del diez de mayo de mil novecientos sesenta y cinco y sus reformas, suscribimos el siguiente **CONTRATO DE CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS, MODALIDAD AUTOBUS**, el cual se regirá por las siguientes cláusulas y estipulaciones:
PRIMERA: **OBJETO:** De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo número uno de la

Sesión tres mil cuarenta y tres, celebrada por la Comisión Técnica de Transportes el día veintidós de mayo de mil novecientos noventa y seis, publicado en el diario oficial "La Gaceta" número ciento cuarenta y uno del veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y seis (Anexo número uno), donde **EL MINISTERIO** adjudica a **LA CONCESIONARIA**, derecho para la prestación del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús, bajo la figura de la Concesión, el cual se formaliza mediante el presente Contrato, en la Ruta número seiscientos treinta y seis, descrita como:y viceversa, con el recorrido que se detalla en el croquis adjunto (Anexo número dos). **SEGUNDA: DEL SERVICIO:** **LA CONCESIONARIA**, por medio de su Apoderado, se compromete a prestar el servicio respetando las frecuencias, horarios, tiempos máximos y mínimos en recorridos y paradas terminales y demás requerimientos técnicamente determinados y establecidos por **EL MINISTERIO**, requerimientos que pueden ser modificados por la Comisión Técnica de Transportes, atendiendo razones de oportunidad y conveniencia originados en la dinámica de la actividad, con el propósito de que se satisfaga con la mayor eficiencia el servicio público otorgado en beneficio del usuario. De igual forma, **LA CONCESIONARIA** se compromete, por medio de sus Apoderados, a realizar todas aquellas mejoras que técnicamente sean necesarias y ajustarse a los cambios que determine la **COMISION TECNICA DE TRANSPORTES**, según se establece en el ordenamiento jurídico y el párrafo primero de esta cláusula, para el correcto cumplimiento y efectiva prestación del servicio público de transporte autorizado. **TERCERA: FRECUENCIA U HORARIOS:** La prestación del servicio se hará con la frecuencia y los horarios que de seguido se detallan: se describen la frecuencia y horarios.

CUARTA: DEL PARQUE AUTOMOTOR: LA CONCESIONARIA por medio de su APODERADO, se compromete a realizar el servicio con los autobuses ofrecidos en plan operacional, a saber dos unidades titulares y una de reserva técnica, según lista que de seguido se detalla:

<u>MARCA</u>	<u>MODELO</u>	<u>CAPACIDAD</u>	<u>PLACAS</u>
--------------	---------------	------------------	---------------

* Reserva técnica

La flota autorizada no puede ser modificada (sustituida, disminuida o aumentada), sin previa autorización de la Comisión Técnica de Transportes. La totalidad de las unidades ofrecidas, deberán estar inscritas a nombre de LA CONCESIONARIA en el Registro Público de Vehículos, así como también deberán estar debidamente registradas en el Departamento de Transporte Remunerado de Personas por Vías Públicas del Ministerio, en las rutas para la cual fueron ofrecidas, sin que puedan ser utilizadas en otros servicios o recorridos, sin haber tramitado previamente su sustitución y contar con la debida autorización de la Comisión Técnica de Transportes. En el caso de que LA CONCESIONARIA, pretenda la importación de alguna unidad, amparada a los beneficios que otorga la Ley número siete mil doscientos noventa y tres del tres de abril de mil novecientos noventa y dos, artículos siete y once, la Comisión Técnica de Transportes, deberá velar por el cumplimiento de los requisitos que dicte el Ministerio del Ambiente y Energía, en adelante MINAE, en materia energética y ambiental, con fundamento en la Ley número siete mil cuatrocientos cuarenta y siete (Regulación del Uso Racional de la Energía), publicada en La Gaceta número doscientos treinta y seis del trece de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, artículos diecinueve, veinte y veintiuno. Asimismo, LA CONCESIONARIA deberá someter la flota con que presta el servicio a las revisiones técnicas periódicas estipuladas en el artículo diecinueve, inciso A de la Ley número siete mil trescientos treinta y uno supracitada y ajustarse a lo establecido en los artículos treinta y cuatro, treinta y cinco y ciento

veintiuno de dicha ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo veintisiete de la Ley número siete mil cuatrocientos cuarenta y siete (Regulación del Uso Racional de la Energía), arriba indicada y en el Decreto Ejecutivo número veintitrés mil ochocientos treinta y uno (Reglamento para el Control de Emisiones de Gases y Partículas Producidas por los Vehículos Automotores), publicado en La Gaceta número doscientos treinta y seis del trece de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como a cualquier otra medida complementaria que discrecionalmente exija **EL MINISTERIO**, a efecto de comprobar la calidad de las unidades para cumplir el servicio público concedido. **QUINTA: INSTALACIONES:** LA CONCESIONARIA, deberá contar y mantener durante la vigencia de la concesión, las instalaciones y obras de infraestructura adecuadas para parqueo y mantenimiento de las unidades que conforman la flota automotora, igualmente deberá contar con los equipos necesarios para ello. La ubicación y esquema general de las instalaciones deben registrarse ante el Departamento de Transporte Remunerado de Personas por Vías Públicas del Ministerio dentro de un plazo de seis meses a partir de la firma de este contrato. **SEXTA: DE LOS SEGUROS:** LA CONCESIONARIA deberá suscribir las pólizas a que obliga la Ley número tres mil quinientos tres antes citada y la Ley sobre Riesgos de Trabajo número seis mil setecientos veintisiete del nueve de marzo de mil novecientos ochenta y dos y cualquier otro tipo de seguros que por Ley especial así se disponga. **SETIMA: OBLIGACIONES GENERALES:** LA CONCESIONARIA, por medio de sus Apoderados, se compromete a prestar el servicio público autorizado cumpliendo con todos los deberes y las obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico vigente, en particular las disposiciones de la Ley número tres mil quinientos tres y del presente contrato. De igual forma, los acuerdos que emita la Comisión Técnica de Transportes, basados en requerimientos técnicos, tendientes al mejoramiento y modernización del servicio concedido. **OCTAVA: DE LA TARIFA:** EL MINISTERIO fijará y autorizará a LA CONCESIONARIA, el cobro de la tarifa que legal y técnicamente se determine por el servicio público que brinda, tomando en cuenta los costos medios de operación dentro de las normas

de organización y eficiencia, conforme lo disponen los artículos trece y treinta y uno y concordantes de la Ley número tres mil quinientos tres y sus reformas. para el presente contrato la aquí **CONCESIONARIA** tiene autorizada una tarifa escalonada para la ruta seiscientos treinta y seis, quedando de la siguiente forma:

y una tarifa mínima de treinta y cinco colones, las anteriores tarifas autorizadas y las cuales se encuentran en vigencia, fueron publicadas en el periódico oficial "La Gaceta" número setenta y siete del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y siete. Asimismo **EL MINISTERIO** para fijar las tarifas, deberá solicitar al MINAE, el dictamen que se establece en el artículo veintidós de la Ley número siete mil cuatrocientos cuarenta y siete supracitada, en cuanto a las estimaciones de energía y combustibles. **LA CONCESIONARIA**, se obliga a acatar cualquier modificación en los sistemas de cálculo o de pago de tarifas, originados en cambios organizativos del transporte tendiente a buscar mayor eficiencia. **EL MINISTERIO** hará las modificaciones tarifarias que legalmente procedan y las mismas se tramitarán siempre y cuando **LA CONCESIONARIA** hubieren presentado las contabilidades de costo al día, de acuerdo con la programación de la Dirección de Transporte Público (Estudios Técnicos). **LA CONCESIONARIA** se obliga a que cada una de las unidades autorizadas para operar el servicio en la ruta concedida porten un cartel visible, emitido por la Dirección General de Transporte Público, en el que se indique claramente el número de pasajeros que puedan viajar en él, el nombre y número de la ruta, la tarifa autorizada y la revisión del vehículo. **NOVENA: GARANTIA DE CUMPLIMIENTO:** A efecto de que este **MINISTERIO**, pueda garantizar la adecuada prestación del servicio público, **LA CONCESIONARIA**, rinde la garantía de cumplimiento por un monto de SETECIENTOS CINCUENTA MIL COLONES. Se adjunta al presente contrato, fotocopia certificada del recibo de depósito número veintiún mil doscientos ochenta y dos , la cual fue depositada en la cuenta número dos mil setecientos cuarenta y cinco de la Sección de Valores en Custodia del Banco Nacional de Costa Rica. Asimismo se adjunta al presente contrato fotocopia del

addendum No.1 emitido por el Instituto Nacional de Seguros de fecha veintinueve de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, mediante el cual la Concesionaria, extiende la vigencia de la garantía de cumplimiento número mil trescientos sesenta y seis - Z, por el periodo del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y ocho al cuatro de octubre de mil novecientos noventa y nueve. A la vez que se compromete a tener la referida garantía de cumplimiento vigente y por el término que dure la concesión otorgada. **DECIMA; DEL TERMINO DE LA CONCESION:** El derecho concedido puede llegar a su término: A) Por el advenimiento del plazo convenido en este contrato; B) Por renuncia expresa de **LA CONCESIONARIA**, formalmente aceptada por **EL MINISTERIO**, en cuyo caso el derecho revertirá a favor del **ESTADO**. C) Por insolvencia legalmente decretada que genere la imposibilidad de **LA CONCESIONARIA**, para seguir prestando el servicio dentro de las prevenciones legales, situación que acarreará la reversión del derecho a favor del **ESTADO**. D) Por la caducidad de la concesión debidamente declarada por **EL CONCEDENTE** según los términos y conforme el procedimiento establecido por el artículo veinticuatro de la Ley número tres mil quinientos tres y sus reformas y artículo quince de la Ley número siete mil quinientos noventa y tres: **UNO)** Incumplimiento por parte de **LA CONCESIONARIA** de las condiciones y obligaciones que le impone este contrato; **DOS)** Inobservancia o infracción de las disposiciones establecidas en las Leyes número tres mil quinientos tres y siete mil quinientos noventa y tres, o de las que ordene **EL MINISTERIO**, con posterioridad, en uso de sus facultades legales y de conformidad con sus programas de desarrollo y planificación del tránsito y del transporte, con miras a una mejor eficiencia, regulación, control, vigilancia, economía y modernización del servicio. E) Cuando a juicio del Ministerio, existan fundados motivos de conveniencia nacional, para asumir la prestación directa del servicio, podrá decretarse el rescate de la concesión por causas de interés público. F) Y todas aquellas que se refieren a los artículos treinta y ocho y cuarenta y uno de la Ley número siete mil quinientos noventa y tres. **DECIMA PRIMERA; DEL PLAZO:** El plazo o vigencia del presente contrato es de siete

años, contados a partir de la firmeza del acuerdo número uno de la sesión número tres mil cuarenta y tres del veintidós de mayo de mil novecientos noventa y seis, dada con la publicación en La Gaceta número ciento cuarenta y uno y podrá ser renovado conforme lo dispone el artículo veintiuno de la referida Ley número tres mil quinientos tres. **DECIMA SEGUNDA: CAMBIO DE PARQUE AUTOMOTOR:** Todo cambio de unidades automotoras autorizadas para la prestación del servicio público del transporte remunerado de personas por vías públicas deberá estar debidamente respaldado mediante un acuerdo tomado por la Comisión Técnica de Transportes, mismo que se considerará como parte integral del presente contrato. **DECIMA TERCERA: REFRENDO DEL CONTRATO:** El presente contrato será enviado, por **EL MINISTERIO** a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para el refrendo previsto en el artículo doce de la Ley número tres mil quinientos tres. **DECIMA CUARTA: NOTIFICACIONES:** A efecto de que **EL MINISTERIO** comunique las directrices administrativas que sean necesarias para que este servicio público se lleve a cabo en forma eficiente y en beneficio del usuario, conceda audiencias para velar por el debido proceso, **LA CONCESIONARIA** señala para recibir notificaciones la oficina del abogado autenticante..... Además **LA CONCESIONARIA** se obliga bajo su propia responsabilidad a comunicar al Departamento de Asistencia Legal de la Comisión Técnica de Transportes, cualquier cambio de lugar para recibir notificaciones, lo anterior a efectos de ser adjuntados al presente contrato de concesión. **ES TODO.** Leído lo anterior por la parte contratante, lo encontramos en un todo conforme, lo aprobamos y firmamos en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el díadel mesde 1999.

MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

APODERADO GENERALISO DE LA CONCESIONARIA

Vº Bº DEPARTAMENTO ASISTENCIA LEGAL

Gaceta No. 195 del 13-10-87

CAPITULO II

De la Secretaría Ejecutiva

Artículo 6º- La Comisión Técnica de Transportes contará con una Secretaría Ejecutiva, que será el órgano ejecutor de sus actuaciones.

Artículo 7º- El Secretario Ejecutivo será de nombramiento de la Comisión, según terna propuesta por el Director General de la División de Transportes.

Artículo 8º- Serán atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Técnica de Transportes las siguientes:

- a) Dirigir, supervisar y controlar las labores del personal asignado a la Comisión Técnica de Transportes.
- b) Dirigir, controlar y supervisar el adecuado y oportuno tratamiento de los escritos, estudios y documentos que ingresen o salgan de las oficinas de esa Comisión;
- c) Velar por el riguroso, seguro y adecuado registro de los expedientes, así como su apropiada tramitación;
- d) Atender las consultas del público, empresarios, organizaciones interesadas en los asuntos competencia de dicha Comisión;
- e) Ordenar la ejecución de los acuerdos a los organismos que les compete y según disposición previa de la Comisión;
- f) Velar porque todo documento que ingrese dirigido a la Comisión Técnica reúna los requisitos de forma y fondo establecidos al efecto;
- g) Requerir el cumplimiento de formalidades en los escritos o documentos que fueren presentados en forma defectuosa o que incumplieren los requisitos del caso.;
- h) Enviar a publicar en "La Gaceta" los acuerdos relativos a inicio y cierre de caducidades, modificación de tarifas, otorgamiento o adjudicación de concesiones, tratándose del transporte remunerado de personas por autobús o de la modalidad en taxis;
- i) Enviar a publicar en los diarios de mayor circulación aquellos avisos que se consideren de interés público inmediato; y
- j) Cualquier otra que en apego a las leyes y para el óptimo funcionamiento de la oficina determine la Comisión Técnica de Transportes.

**EVALUACION DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL
A. SOBRE LA PRESTACION DEL SERVICIO (65%)**

Gaceta No. 35 de
19-2-99

I. OPINION DEL USUARIO (15%)

- i. Realización de encuesta, en donde se resume la opinión del usuario respecto a la calidad del servicio ofrecido por el concesionario. Se complementará esta encuesta con la evaluación de elementos tales como el estado actual de las unidades con que se presta el servicio, cumplimiento de horarios y paradas, tiempo de duración de recorrido, confortabilidad brindada al usuario, trato y presentación de los choferes, y otros elementos aportados por el empresario que demuestren su contribución al mejoramiento de la calidad del servicio (10%).
- ii. Evaluación y resolución de las quejas y denuncias debidamente comprobadas por el mal servicio prestado al usuario que se encuentren en el expediente respectivo. (5%)

II. PERFIL DEL USUARIO Y CANTIDAD DE PASAJEROS MOVILIZADOS (10%)

- i. Estudio de la cantidad de pasajeros movilizados, por ruta y por ramal, con información sobre el comportamiento típico semanal y anual, así como los tramos críticos entre paradas y estudio de las necesidades de los usuarios, de acuerdo con las condiciones de demanda de transporte (magnitud y patrón de origen y destino) realizado con base a una muestra representativa, de acuerdo con normas y parámetros estadísticos, que garanticen la certeza de la información suministrada. Este estudio se solicitará por una sola vez y se deberá tener listo de previo a la evaluación que el MOPT realizará. Deberá ser realizado por profesionales calificados con especialidad en transporte o profesionales calificados con los conocimientos técnicos suficientes para garantizar que la información suministrada sea un fiel reflejo de la realidad operacional de la empresa. El estudio no podrá tener más de un año de haberse efectuado, previa certificación y comprobación del o profesionales participantes bajo juramento.

III. PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA FLOTA ACTUAL (40%):

Se pretende que las empresas procedan mediante programas de renovación de equipos a modernizar la tecnología existente en el Area Metropolitana de San José, como factor determinante para mejorar la calidad del servicio en cuanto a confortabilidad, seguridad, duración del viaje, contaminación sónica y ambiental, para lo cual deberán realizar inversiones en estos procesos, estableciendo un cronograma de las mismas.

Este plan de renovación podrá ser realizado en forma gradual, pero no mayor de tres años, de acuerdo a compromiso de las empresas que constituirán cada Sociedad Operativa. Deberá venir acompañado de un estudio financiero que permita analizar en diferentes escenarios, el nivel tarifario requerido para la implementación del programa, a efecto de medir el impacto socio económico en las comunidades donde se presta el servicio de transporte, y sensibilizar el nivel óptimo de inversión requerido en cada uno de los Sectores establecidos.

A efectos de orientar al concesionario en la adquisición de unidades, evitando compras de equipo que no satisfagan los requerimientos técnicos requeridos para el nuevo esquema de organización del Transporte Público Remunerado de Personas, las unidades que se pretendan adquirir deberán cumplir las especificaciones técnicas correspondientes que garanticen al usuario del servicio, la confortabilidad y seguridad deseada y al concesionario la funcionalidad operacional de su equipo, de acuerdo con los criterios de eficiencia energética del Ministerio del Ambiente y Energía (MNAE).

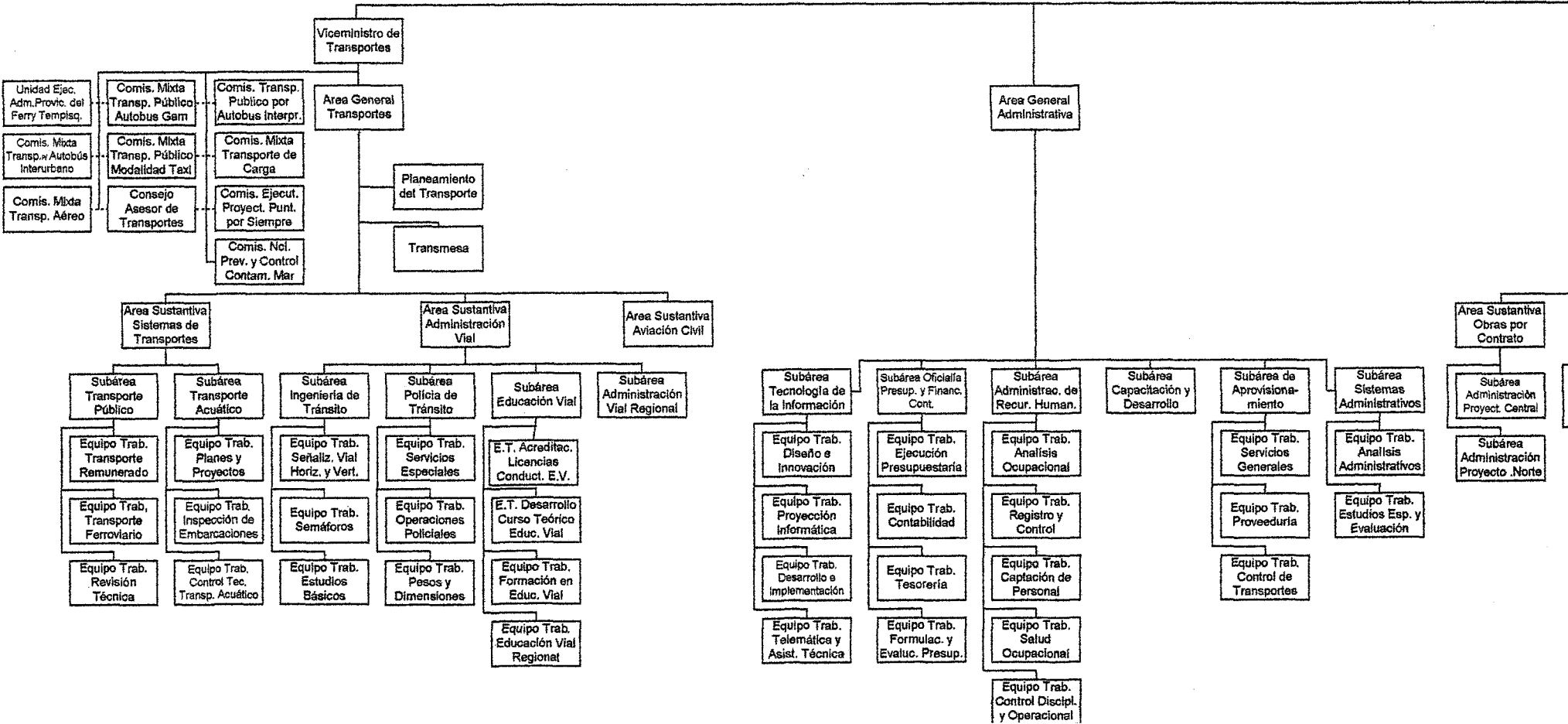
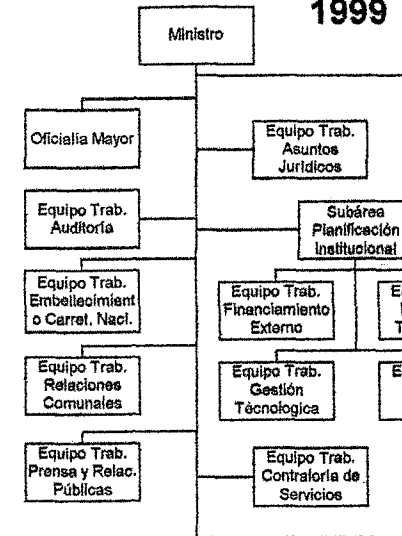
CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS QUE DEBEN APORTAR LAS EMPRESAS
DE TRANSPORTE PUBLICO

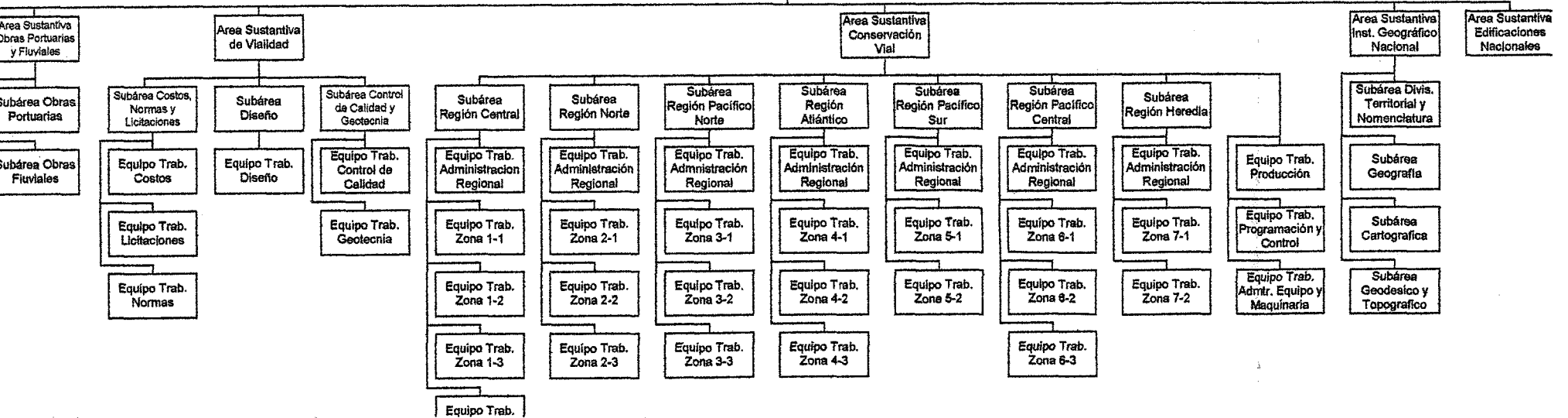
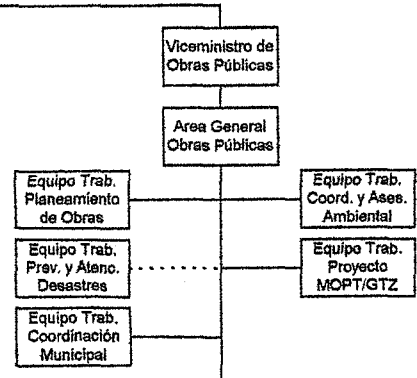
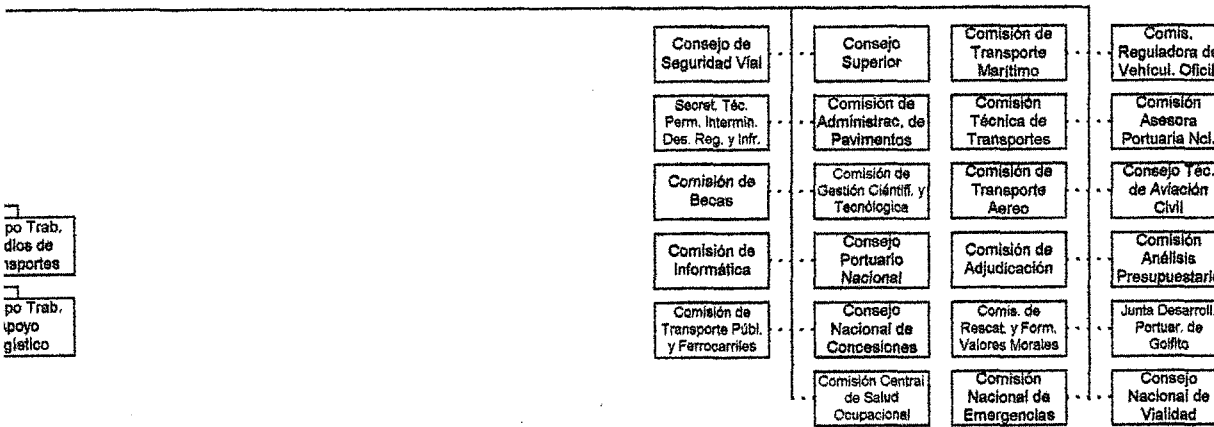
Gaceta No. 35 del 19-2-99

- vi. Terminales adecuadas que faciliten la operación y contribuyan al mejoramiento del servicio del usuario. (5%)
- C. DEBERAN ADJUNTARSE COMO ANEXOS AL PLAN DE EVALUACION INDICADO, LAS SIGUIENTES CERTIFICACIONES Y/O CONSTANCIAS:
- i. Certificación con vista en el Registro Público de los autobuses que se encuentran inscritos a nombre de la empresa y/o persona física que opera la ruta.
 - ii. Certificación notarial con vista del libro de accionistas, de la distribución actual de las acciones de la empresa, detallando la cantidad y nombre de los accionistas.
 - iii. Certificación por parte de la Dirección General de Transporte Público, de la concesión otorgada que incluya el Acuerdo de Comisión Técnica donde la empresa física o jurídica fue autorizada para la prestación del servicio, fecha de vencimiento de la concesión, rutas concesionadas, horarios establecidos, número de unidades autorizadas y número de unidades con que opera actualmente para la prestación del servicio o servicios indicados.
 - iv. Copia del derecho de circulación , de la póliza de seguro para vehículos emitida por el Instituto Nacional de Seguros, de la revisión técnica de vehículos aprobada y del control de emisiones vigente (ecomarchamo).
 - v. Copia de los acuerdos de los vehículos refaccionados, emitidos por la Comisión Técnica de Transportes del MOPT.
 - vi. Constancia del Ministerio de Trabajo de no tener denuncias por infracción a las leyes laborales, emitida por el Ministerio de Trabajo, con fecha máxima de emisión de treinta días naturales anteriores del Plan de Mejoramiento.
 - vii. Constancia de no tener denuncias por infracción a la legislación ambiental, emitida por la Contraloría del Ambiente del MINAE.
 - viii. Constancia de que se encuentra al día en el pago de las cuotas obrero patronales de la CCSS, certificación que deberá tener como vigencia al menos treinta días antes de la fecha de presentación del Plan de Mejoramiento.
 - ix. Certificación de la Dirección de Seguridad Vial de que los autobuses reportados por la empresa se encuentran libre de partes.
 - x. Certificación de solvencia tributaria extendida por la Dirección General de Tributación Directa , en donde se certifique que la empresa se encuentra al día en el pago de sus obligaciones tributarias.

B ORGANIZACIÓN COMO EMPRESA ÚNICA (35%)

- i. Descripción de la situación actual de la a como Empresa Única, y descripción de su organización operativa-financiera-contable. Presentación de estados financieros auditados al último periodo (fiscal vigente). Organigramas descriptivos de la situación actual y propuesta en el evento de que la empresa participe en un nuevo período de concesión de servicios. Profesionales y/ o personal con amplia experiencia con que cuenta la empresa en las diferentes áreas así como personal y/o empresas asesoras externas. (5%)
- ii. Evaluación del cumplimiento de los términos del contrato de concesión vigente (5%)
- iii. Programa de mantenimiento preventivo y correctivo de la flota de autobuses con el suficiente detalle para control posterior de parte del MOPT, de acuerdo a las características de la flota automotor. Infraestructura de apoyo, tales como facilidades para el mantenimiento en general(taller mecánico, áreas de bodegas, equipo y herramientas). (10%)
- iv. Tecnologías con que se cuenta para la administración eficiente de la empresa. (5%)
- v. Facilidades para el personal de operación tales como dormitorios, baños, áreas de alimentación, seguridad ocupacional y capacitación. (5%)





IDENTIFICACIÓN DE LA SUBÁREA

NOMBRE: TRANSPORTE PÚBLICO

OBJETIVO GENERAL:

Procurar técnica y jurídicamente para que los sistemas de Transporte Terrestre sean eficientes y seguros, en términos económicos, ambientales y sociales

APLICACIÓN:

El funcionamiento eficiente del servicio de transporte remunerado de personas, es labor permanente a cargo de esta Subárea.

INSUMOS:

- Plan Anual Operativo.
- Solicitudes del Área Sustantiva de Sistemas de Transportes.
- Solicitudes y resoluciones de la Comisión Técnica de Transportes.
- Solicitudes de usuarios externos.

PRODUCTOS:

- Alto grado de satisfacción por parte de los usuarios del transporte remunerado de personas, mediante la modalidad de autobús, taxi y tren.
- Población vehicular del país circulando en condiciones mecánicas y de carrocería aceptables de acuerdo con la ley.

DESCRIPCION DE LA SUBÁREA Conformada por los siguientes procesos:

1. EQUIPO DE TRABAJO DE TRANSPORTE REMUNERADO.
2. EQUIPO DE TRABAJO DE INSPECCIÓN Y REVISIÓN TÉCNICA.
4. EQUIPO DE TRABAJO DE TRANSPORTE FERROVIARIO.
5. EQUIPO DE TRABAJO DE SOPORTE LOGÍSTICO.

GESTIÓN: Administrativo Financiero.

IDENTIFICACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO

NOMBRE: TRANSPORTE REMUNERADO.

OBJETIVO:

Ejecutar las disposiciones reguladoras de la explotación del servicio público de transporte remunerado de personas por carreteras y/o caminos.

APLICACIÓN:

Labor derivada de las propias disposiciones legales que rigen el funcionamiento apropiado del transporte remunerado de personas.

INSUMOS:

- Plan Anual Operativo.
- Solicitudes de la Dirección de Transporte Público.

PRODUCTOS:

Servicio eficiente, riguroso y económico de transporte remunerado de personas por carreteras y/o caminos, mediante la modalidad de autobús y taxi.

DESCRIPCIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO: Se divide en los siguientes procesos y subprocesos:

Proceso: Estudio Técnico en materia de Transporte Remunerado de Personas, Sustento de la Concesión, Permiso y sus derivaciones.

Proceso: Concesión, Renovación y Traspaso de Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas.

Subproceso: Concesión y renovación del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos automotores modalidad autobús y taxi.

Subproceso: Traspaso de concesión para el servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos automotores modalidad autobús y taxi.

Proceso: Permisos para el Servicio de Transporte de personas y para otros fines asignados al transporte público.

Subproceso: Permiso especial de circulación (A.G.V.) y para el transporte público de personas en vehículos automotores.

Subproceso: Permiso y renovación para el servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos automotores modalidad taxi.

Subproceso: Cambio de base de operación de la unidad dedicada al servicio público de transporte remunerado de personas.

Subproceso: Permiso para uso de equipo de perifoneo y de señales Rotativas luminosas.

Proceso: Autorización para Unidades de Servicio Público.

Subproceso: Exención sobre derechos y aduanas (franquicia) y de impuesto sobre la renta para vehículos de transporte remunerado de personas (autobús, microbús y taxi).

Subproceso: Cambio de unidad automotora dedicada al servicio público de transporte remunerado de personas.

Proceso: Información Quejas o Denuncias en el Servicio de Transporte Terrestre. Autorización para Unidades de Servicio Público.

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

NOMBRE: ESTUDIO TECNICO EN MATERIA DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS, SUSTENTO PARA LA CONCESION, PERMISO Y SUS DERIVACIONES.

OBJETIVO:

Aportar criterios técnicos a la Comisión Técnica de Transportes, que le permitan resolver necesidades planteadas en materia de transporte público de personas por carretera.

APLICACION:

Se produce a partir de solicitudes de la Comisión Técnica de Transportes.

INSUMOS:

- Plan Anual Operativo.
- Solicitud de la Comisión Técnica de Transportes.
- Disposiciones de las Leyes Nos. 3503, 5406, 6324, y 7593. Decreto No. 5743

PRODUCTO:

- Estudio Técnico en materia de transporte remunerado de personas por carretera.

SUBPROCESO: CONCESIÓN Y RENOVACIÓN PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES, MODALIDAD AUTOBÚS Y TAXI.

ACTOR

ACTIVIDAD

COMISIÓN TÉCNICA DE TRANSPORTES.

Acuerda, sobre la base de lo referido en el "Estudio Técnico" respectivo, lo siguiente en cuanto a:

A) Apertura de un concurso de concesión de transporte remunerado de personas mediante autobús o taxi, a través de "Licitación Pública"⁽¹⁾ por demanda extraordinaria del servicio.

B) Renovación de un servicio de transporte remunerado de personas mediante autobús o taxi.

En el caso **A)** solicitar al Director de la Subárea de Transporte Público, la realización de las acciones pertinentes para la apertura de un concurso mediante licitación pública, de concesión de servicio de transporte remunerado de personas mediante autobús o taxi.

Previo a ello, otorga un plazo no mayor de 90 días ni menor de 30 al concesionario de la ruta; o de 45 días al del servicio de taxi; para que aumente la capacidad del transporte o la frecuencia del servicio, o para que sustituya sus vehículos por otros que satisfagan los requisitos de higiene y de eficiencia exigidos por ley para prestar esos tipos de servicio público. Y/o para que formulen las observaciones pertinentes. Al no cumplir los concesionarios con esa obligación en los plazos señalados, resuelve sacar a concurso la prestación del servicio mediante autobús o taxi, en la forma apropiada conforme lo indicado en los artículos No. 10 de la Ley No. 3503, reformado mediante artículo No.64 de

la Ley 7593. Y el artículo No 12 de la Ley 5406, reformado mediante artículo No.66 de la Ley 7593, respectivamente.

(¹) Con apego a este procedimiento de Licitación Pública el Ministerio de Educación Pública, otorga los "Permisos para Prestar el Servicio de Transporte de Estudiantes en Vehículos Automotores, Modalidad autobús y/o Microbús" que el Estado concede de manera gratuita a éstos, por intermedio de particulares a quienes paga los servicios.

**SUBPROCESO: CONCESIÓN Y RENOVACIÓN PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE
TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN
VEHÍCULOS AUTOMOTORES, MODALIDAD
AUTOBÚS Y TAXI**

ACTOR	ACTIVIDAD
COMISIÓN TÉCNICA DE TRANSPORTES:	<p>Acuerda, sobre la base de lo referido en el "Estudio Técnico" respectivo, lo siguiente en cuanto a:</p>
	<p>A) Apertura de un concurso de concesión de transporte remunerado de personas mediante autobús o taxi, a través de "Licitación Pública"⁽¹⁾, por demanda extraordinaria del servicio.</p>
	<p>B) Renovación de un servicio de transporte remunerado de personas mediante autobús o taxi.</p>
	<p>En el caso A) solicitar al Director de la Subárea de Transporte Público, la realización de las acciones pertinentes para la apertura de un concurso mediante licitación pública, de concesión de servicio de transporte remunerado de personas mediante autobús o taxi.</p>
	<p>Previo a ello, otorga un plazo no mayor de 90 días ni menor de 30 al concesionario de la ruta; o de 45 días al del servicio de taxi; para que aumente la capacidad del transporte o la frecuencia del servicio, o para que sustituya sus vehículos por otros que satisfagan los requisitos de higiene y de eficiencia exigidos por ley para prestar esos tipos de servicio público. Y/o para que formulen las observaciones pertinentes.</p>

⁽¹⁾ Con apego a este procedimiento de Licitación Pública el Ministerio de Educación Pública, otorga los "Permisos para Prestar el Servicio de Transporte de Estudiantes en Vehículos Automotores, Modalidad autobús y/o Microbús" que el Estado concede de manera gratuita a éstos, por intermedio de particulares a quienes paga los servicios.

Al no cumplir los concesionarios con esa obligación en los plazos señalados, resuelve sacar a concurso la prestación del servicio mediante autobús o taxi, en la forma apropiada conforme lo indicado en los artículos No. 10 de la Ley No. 3503, reformado mediante artículo No.64 de la Ley 7593. Y el artículo No 12 de la Ley 5406, reformado mediante artículo No.66 de la Ley 7593, respectivamente.

DIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO:

Recibe acuerdo, revisa y emite instrucciones al Director de Transporte Remunerado para que proceda de conformidad con el caso:

DIRECTOR DE TRANSPORTE REMUNERADO:

Recibe acuerdo junto a instrucciones, revisa y junto al jefe del Proceso de Concesión Renovación y Traspaso. Preparan instrucciones sobre su ejecución y asignan a funcionario.

FUNCIONARIO:

Recibe solicitud junto a instrucciones, revisa, obtiene "Estudio Técnico" de referencia y conforme al caso procede a preparar borrador del cartel de "Licitación Pública" Traslada borrador de "Cartel" al jefe de proceso, quien luego de revisarlo, lo traslada al Director de Transporte Remunerado.

DIRECTOR DE TRANSPORTE REMUNERADO:

Recibe borrador de "Cartel de Licitación Pública", revisa y traslada a Director de Transporte Público.

DIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO:

Recibe borrador de "Cartel de Licitación Pública" revisa y traslada a Comisión Técnica de Transportes.

COMISIÓN TÉCNICA DE TRANSPORTE:

Recibe borrador de "Cartel de Licitación Pública" y acuerda trasladarlo a la "Asistencia Legal para su revisión.

DIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO:

Recibe Oferta(s) revisa y traslada a Director de Transporte Remunerado.

DIRECTOR DE TRANSPORTE REMUNERADO:

Recibe oferta(s) revisa y traslada a Jefe de Proceso.

JEFE PROCESO:

Recibe Oferta(s) procede a evaluarla(s) con el apoyo de sus colaboradores y emite dictamen donde consigna las conclusiones del análisis realizado a ésta(s). Remite junto a oferta(s) al Director de Transporte Remunerado.

DIRECTOR DE TRANSPORTE REMUNERADO:

Recibe Oferta(s) junto a dictamen, revisa y traslada conjunto a Director de Transporte Público quien las traslada a Comisión Técnica. de Transportes.

COMISIÓN TÉCNICA DE TRANSPORTE:

Recibe conjunto de documentos (oferta(s), dictámenes respectivos), discute y acuerda adjudicar el servicio en concurso, o declararlo desierto, para lo cual cuenta con plazo hasta de 30 días desde la fecha de recibo de las ofertas, que puede extender a 45 días en caso justificado. Comunica acuerdo tomado a Sistemas de Transporte; oferente(s) interesado (s); remite acuerdo a la Subárea de Transporte Público y tramita la publicación respectiva a través de la Imprenta Nacional.

DIRECTOR DE SISTEMAS DE TRANSPORTE:

Recibe comunicación de acuerdo y coordina con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para que se verifique el cumplimiento de las condiciones indicadas en la concesión otorgada.

DIRECTOR DE TRANSPORTE PÚBLICO:

Recibe acuerdo y traslada a Director de Transporte Remunerado para conocimiento y registro en la base de datos respectiva.

IMPRESA NACIONAL:

Recibe acuerdo con oficio(s) y procede a su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

OFERENTE:

Recibe comunicación, obtiene gaceta y procede a rendir garantía de cumplimiento durante los 10 días hábiles siguientes a la toma del acuerdo, cuyo monto o porcentaje se incluye en el "Cartel" conforme se indica en el numeral 35.1 y 45.1.6 del Reglamento General de la Contratación Administrativa. Lo cual hará en la cuenta No. 2745 de la Comisión Técnica de Transporte, Sección de Valores en custodia del Banco Nacional de Costa Rica, que tendrá una vigencia equivalente a la de la concesión. (Hasta 7 años autobús y hasta 4 años taxi).

Presenta constancia en la Secretaría de la Comisión Técnica de Transporte durante los 60 días posteriores a la firmeza del acuerdo, que incluye el período de 30 días propios de la prevención que se le concede al notificarle respecto de la necesidad de presentarse durante dicho plazo.

**SECRETARÍA DE LA COMISIÓN
TÉCNICA DE TRANSPORTE:**

Recibe constancia y solicita a su Asistencia Legal la preparación del "Contrato-Concesión" que deberá firmar el adjudicatario junto con el Ministro de turno del MOPT, para lo cual se establece un plazo máximo de noventa días (caso de autobús) y de sesenta días (caso de taxi), después de quedar en firme la adjudicación. Realizado esto por parte de Asistencia Legal y una vez recibido de nuevo en la Comisión Técnica de transportes, se traslada el "Contrato-Concesión" a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para su refrendo (Artículo No.12, de la Ley No. 3503, reformado mediante artículo No. 64 de la Ley 7593 ,).

Si pasa el plazo señalado de los 60 días sin que se rindan los requisitos citados, la Comisión Técnica de Transporte tendrá como inexistente la adjudicación y procederá a iniciar el trámite de caducidad, conforme se indica en el artículo No. 38, Inciso f) del

Reglamento de la Ley No. 5406; artículo No. 14 de la Ley No. 3503; artículo No. 20, 21 de la Ley No. 3833; y artículo No. 22, 24 de la Ley No. 5523. De forma paralela hará una nueva escogencia entre los oferentes restantes que hayan resultado elegibles en el análisis de las ofertas, todo lo cual hará mediante acuerdo que comunica a Sistemas de Transporte reiniciándose el subproceso a partir de ese paso. En cuyo caso ejecuta la garantía de participación del oferente que no cumplió.

Una vez que el contrato-concesión ha sido refrendado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, lo traslada a la Comisión Técnica de Transporte y ésta, luego de aplicarle los trámites respectivos, lo remite a la Subárea de Transporte Público para el registro de la información en su Base de Datos y para que coordine el inicio de la prestación del servicio en las condiciones establecidas en éste y en el "Cartel de Licitación".

Procede también a preparar los documentos relativos a la devolución de la garantía de participación.

COMISIÓN TÉCNICA DE TRANSPORTES:

En el caso B) Comunica acuerdo tomado a Sistemas de Transporte; interesado (s); remite acuerdo a la Subárea de Transporte Público y tramita la publicación respectiva a través de la Imprenta Nacional.

IMPRESA NACIONAL:

Recibe acuerdo con oficio(s) y procede a su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

INTERESADO(S):

Recibe comunicación, obtiene gaceta y procede a rendir garantía de cumplimiento durante los 10 días hábiles siguientes a la toma del acuerdo, cuyo monto o porcentaje se incluye en éste. Lo cual hará en la cuenta No. 2745 de la Comisión Técnica de

Transporte, Sección de Valores en custodia del Banco Nacional de Costa Rica, que tendrá una vigencia equivalente a la de la concesión. (Hasta 7 años autobús y hasta 4 años taxi).

Presenta constancia en la Secretaría de la Comisión Técnica de Transporte durante los 60 días posteriores a la firmeza del acuerdo, que incluye el período de 30 días propios de la prevención que se le concede al notificarle respecto de la necesidad de presentarse durante dicho plazo.

**SECRETARÍA DE LA COMISIÓN
TÉCNICA DE TRANSPORTE:**

Recibe constancia y solicita a su Asistencia Legal la preparación del "Contrato-Concesión" que deberá firmar el adjudicatario junto con el Ministro de turno del MOPT, para lo cual se establece un plazo máximo de noventa días (caso de autobús) y de sesenta días (caso de taxi), después de quedar en firme el acuerdo. Realizado esto por parte de Asistencia Legal y una vez recibido de nuevo en la Comisión Técnica de transportes, se traslada el "Contrato-Concesión" a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para su refrendo (Artículo No.12, de la Ley No. 3503, reformado mediante artículo No. 64 de la Ley 7593).

Si pasa el plazo señalado de los 60 días sin que se rindan los requisitos citados, la Comisión Técnica de Transporte tendrá como inexistente el acuerdo y procederá a iniciar el trámite de caducidad, conforme se indica en el artículo No. 38, inciso f) del Reglamento de la Ley No. 5406; artículo No. 14 de la Ley No. 3503; artículo No. 20, 21 de la Ley No. 3833; y artículo No. 22, 24 de la Ley No. 5523 lo cual comunica a Sistemas de Transporte En cuyo caso ejecuta la garantía de cumplimiento del interesado que no cumplió. y saca a concurso la prestación el servicio mediante licitación pública, conforme se describe en el caso A) de este subproceso.

Una vez que el contrato-concesión ha sido refrendado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, lo traslada a la Comisión Técnica de Transporte y ésta, luego de aplicarle los trámites respectivos, lo remite a la Subárea de Transporte Público para el registro de la información en su Base de Datos y para que coordine el inicio de la prestación del servicio en las condiciones establecidas en el contrato.

ANEXO No. 9

Variables que competen a la Administración.

Nivel de congestión vial. Mide la calidad de operación del recorrido total, entre el origen y el destino de cada ruta, a partir de la relación entre la velocidad comercial en hora pico de la mañana y en hora no pico.

Así entonces tenemos como ejemplo, en una ruta de 5 Km. de recorrido total en la dirección más crítica (hora pico de la mañana), que consume un tiempo de viaje de 40 minutos en la hora pico y de 25 minutos, en la no pico. Se tienen como resultado:

Velocidad comercial en pico $V_p = 5 / (40/60) = 7,5$ kms p/hr.

Velocidad comercial en no pico $V_{np} = 5 / (25/60) = 12$ kms/hr.

El nivel de congestión sería:

$$N. \text{ de } C. = [(V_{np}/V_p) - 1] * 100 = [(12/7.5) - 1] * 100 = 60$$

Lo que significa que la velocidad comercial es más lenta en un 65%, que lo que puede lograrse en hora no pico.

Para tener entonces, claro la ponderación para este parámetro se refleja la relación en la tabla No. 1.

CALIFICACIÓN DE LA RUTA POR NIVEL DE CONGESTIÓN

Categoría	Calificación	Nivel de Congestión
A	Muy Bueno	[0% a 20%]
B	Bueno	[20% a 50%]
C	Regular	[50% a 80%]
D	Mayo	[80% a 100%]
E	Muy Malo	[Mayor que 100%]

Se sugiere incluir en los contratos de concesión los siguientes elementos: eficiencia empresarial, eficiencia operativa, nivel de satisfacción del usuario y estado de la flota, una base de datos en red, para que tanto el M.O.P.T.,

la ARESEP y la Defensoría de los Habitantes puedan hacer consultas sobre el control del cumplimiento de las condiciones contractuales por parte de los operadores.

Recuérdese que en el capítulo II se comentó el Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses urbanos”, en cuyo capítulo I, artículo 18 se enumeran 10 aspectos entre los que se distinguen las responsabilidades del operador y la Administración.

Se añade que. “El modelo debe permitir una calificación global de la calidad de cada ruta, según el escalafón de “muy bueno”, “bueno”, “regular”, “malo” y “muy malo”. Esta calificación podrá desagregarse en dos columnas de responsabilidad, la de la Administración y la del operador, de forma tal que sea posible identificar el aspecto o aspectos concretos que están provocando la calificación calculada y poder así proponer los ajustes o sanciones que correspondan”.

- Definiciones en el recorrido. Se refiere a la señalización del recorrido de la ruta orientada al transporte público. Primero se hace inventario de la existencia y calidad del señalamiento horizontal y vertical, semáforos que permitan giros izquierdos en accesos a vías principales desde vías secundarias, señalamientos de paradas, etc.

La calificación de esta variable consistiría en ponderar la tipificación de conflictos que puedan darse por falta de señalización o deficiencias del diseño del recorrido. Los conflictos son:

- ◆ Tipo 1: ausencia de señalización horizontal y vertical de “parada de autobuses”.
- ◆ Tipo 2: intersección sin semáforo, con giro izquierdo hacia vía secundaria.

- Calidad de la vía. Se califica la calidad del pavimento (superficie de ruedo y estructura de la vía) del recorrido de cada ruta, con fundamento

en el modelo francés VIZIR-M.O.P.T., el cual permite la utilización del índice de daños de la superficie de ruedo, que incluye información de la identificación del recorrido por secciones, anchos de carril, espaldón, alineamiento, etc. El criterio actual es seleccionar la sección mayor de cada vía, clasificada por rangos de muy bueno, bueno, regular, malo y muy malo.

CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE LA VÍA, CON BASE EN EL MODELO VIZIR/MOPT

Categoría	Calificación	Estado Superficial según el Índice de Daños (Is)	Deflexión
A	Muy Bueno	1,2	Baja
B	Bueno	3,4	Baja
C	Regular	1,2	Media
D	Mayo	5,6,7	Media
E	Muy Malo	3 a 7	Alta

Infraestructura en paradas: Atañe a la existencia y calidad del mobiliario urbano y otras facilidades necesarias en las paradas de tránsito, tales como casetas, calidad de las aceras, iluminación, seguridad ciudadana, existencia de vendedores ambulantes.

Para la calificación respectiva se propone los siguientes rangos:

- ◆ Tipo 1: Falta de caseta.
- ◆ Tipo 2: Falta de acera apropiada en la parada, con al menos 12m de longitud y 2.5m de ancho.
- ◆ Tipo 3: Caseta en mal estado, sin iluminación o en ambos casos.
- ◆ Tipo 4: Parada ocupada por vendedores ambulantes (sector Informal).

Para cada ruta y con base en el inventario de conflictos respectivo que deberá realizarse, se propone calificar este aspecto con base en la ponderación siguiente:



MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCION GENERAL DE TRANSPORTE PUBLICO
REVISION TECNICA DE VEHICULOS

ANEXO N. 10



No. **030801**

CC: EQUIPO ESPECIALIZADO Y USUARIO

LUGAR Y FECHA:	No. PLACA:	COMBUSTIBLE:
MARCA:	AÑO:	No. CHASIS:
No. MOTOR:	VIN:	
No. DE RUTA Y DESCRIPCION:		

PRUEBA (SE REALIZA EN SITIO O RECHAZADO)				PRUEBA (SE REALIZA EN SITIO O RECHAZADO)			
1	PRUEBA DE EMISIONES CONTAMINANTES*			28	PRUEBA ALINEAMIENTOS FOCOS		
2	SISTEMA CONTROL EMISIONES (CATALIZADOR)			29	PRUEBA INTENSIDAD LUCES		
3	SISTEMA DE ESCAPE			30	CAJA DE DIRECCION Y SOPORTES		
4	LUCES DIRECCIONALES Y EMERGENCIA			31	ALINEAMIENTO DE DIRECCION		
5	FOCOS INDICADORES DELANTEROS			32	ROTULAS DE DIRECCION		
6	FOCOS INDICADORES TRASEROS			33	BIELAS Y BARRAS DE DIRECCION		
7	LUCES DE FRENADO			34	SISTEMA SUSPENSION DELANTERA		
8	LUCES DE RÉTRÓCESO (MARCHA ATRAS)			35	SISTEMA SUSPENSION TRASERA		
9	LUCES INTERIORES Y GRADAS			36	TIJERETAS Y ROTULAS DE SUSPENSION		
10	BOCINA (CLAXÓN)			37	BALLESTAS, MUELLES, HULES Y TIRANTES		
11	MATRICULAS: PLACAS LUZ			38	ROLES: DELANT. TRAS.		
12	ESCOBILLA (S)			39	BARRAS DE TENSION, ESTABILIZADORAS		
13	TAXIMETRO Y MARCADOR DE TARIFA			40	FRENOS DELANTEROS: EQUILIBRIO INTENSIDAD		
14	APARIENCIA CARROCERIA EXTERIOR			41	FRENOS TRASEROS: EQUILIBRIO INTENSIDAD		
15	APARIENCIA CARROCERIA INTERIOR			42	FRENOS ESTACION.: FRENO MANO ENTRAMPE		
16	ASIENTOS No. ESTADO			43	COMPRESOR Y FUGAS		
17	PISO Y BAJOS			44	PULMONES, LEVAS		
18	PARABRISAS: DELANT. TRASERO			45	CHASIS O BASTIDOR: SOPORTE FIJACION		
19	VENTANAS			46	SIST. TRANSMISION DEP.COMBUST.CONDUCTO		
20	GRADAS			47	INSTALACION ELECTRICA BATERIA		
21	DESEMPAÑADOR TRASERO			48	FUGAS DE ACEITE		
22	PUERTAS: DELANT. TRASERAS						
23	LLANTAS: ESTADO FIJACION						
24	AROS: ESTADO FIJACION						
25	EXTINTOR						
26	TRIANGULOS DE SEGURIDAD						
27	CINTURONES DE SEGURIDAD						

NOMBRE DEL MECANICO:	NOMBRE DEL MECANICO:
FIRMA	FIRMA

DICTAMEN

**ESTAMPAR
SELLO DE
OFICINA**

APROBADO RECHAZADO

NOMBRE Y FIRMA DEL SUPERVISOR O AUTORIZADO

OBSERVACIONES:

NOTA IMPORTANTE: EL PLAZO PARA LA NUEVA REVISION TECNICA SE ESTABLECE DE ACUERDO A LA LEY, REGLAMENTOS Y DIRECTRICES DE LA DIRECCION GENERAL DE TRANSPORTE PUBLICO APEGADAS A ELLOS.

MOORE DE CENTROAMERICA, S. A. TEL: 244-2633 FAX: 244-0259 - 509500099

COT. # 509500099

ESTA FORMA NO USA PAPEL CARBON - ESCRIBA CON FIRMEZA

MOORE