

Transporte público: contextualizando el debate y debatiendo el contexto en la Gam

CARLOS CONTRERAS-MONTOYA

En las ciudades de América Latina, en el último cuarto de siglo, los sistemas de transporte urbano - contemplando tanto infraestructura como servicios- se han caracterizado por sufrir un proceso de crisis relativa, debido a: un fuerte crecimiento de la motorización privada, una insuficiente y mal orientada inversión en infraestructura vial, un deterioro de las condiciones de trabajo de la población -lo que incrementa la operación y la demanda de transporte informal-, un crecimiento y una densificación no controlados de la ocupación urbana y una miopía de las autoridades al regular -cuando lo hacen- mercados de servicios públicos bajo consideraciones de mercados privados, invocando políticas de apertura o de reducción del papel del Estado en la economía, sin que esto sea una excusa conceptualmente válida para tal actitud.

Respecto de este último punto, dichas políticas de liberalización económica, necesarias para el Estado moderno, también han incidido en aspectos positivos como la desaparición de ineficientes empresas públicas operadoras de transporte, la reducción o eliminación de las políticas de subsidios directos (que se prestan para la manipulación) y la mayor aceptación y reconocimiento de iniciativas de los propios usuarios y operadores. Sin embargo, se verifica una reducción del sentido de responsabilidad del Estado para tratar las políticas urbanas, bajo un marco técnico adecuado, considerando seriamente aspectos como exclusión social, uso del suelo, degradación del patrimonio urbano y enfoque sistémico para generar soluciones integrales.

La expansión de esas ciudades se ha caracterizado, por un lado, por la aparición de núcleos suburbanos de baja densidad, cuando se trata de sectores sociales de mayor riqueza, y, por otro lado, por desarrollos de mayor densidad y más alejados del centro, al tratarse de sectores más pobres. Ese fenómeno de expansión no beneficia la operación del transporte público, pues en el primer caso se privilegia el uso del automóvil y, en el otro, debido a las condiciones de accesibilidad e infraestructura, se acaba beneficiando la operación informal. Lo anterior provoca que el costo generalizado del transporte (costo de operación, costo del tiempo de los usuarios, costo de las externalidades, etc.) se incremente notablemente al aumentar las distancias de recorrido y los niveles de congestión, además de disminuir la demanda de transporte público formal y aumentar la contaminación ambiental urbana debida a fuentes móviles.

No se puede separar la crisis del transporte urbano de la crisis del transporte público, pues el encarecimiento del transporte público formal y la competencia informal han colaborado para la disminución de las tasas de ocupación del transporte remunerado. Los anteriores fenómenos, también se dan con estas mismas características en Costa Rica en general y en la Gran Área Metropolitana (Gam) en particular, con el agravante de la falta de coordinación interinstitucional efectiva (no de intenciones) y el problema de la escasez de cuadros técnicamente competentes y de procedimientos consolidados en los organismos de gestión.

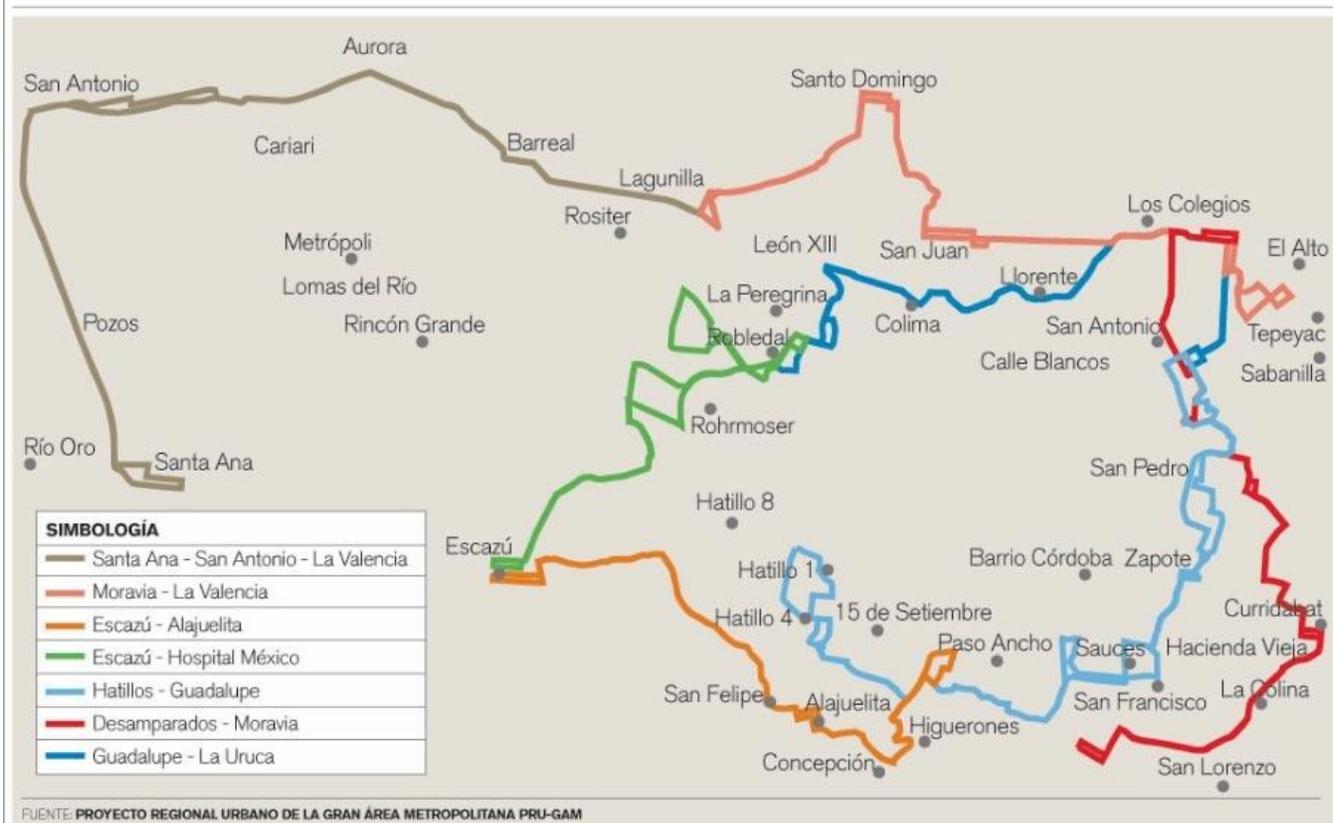
Dado todo lo anterior, y por las características tan específicas del transporte -generador de externalidades, monopolístico, con función social-, se hace necesario que el Estado reglamente la operación para promover eficiencia en ésta e impedir situaciones como lucros monopólicos, degradación ambiental y otras distorsiones negativas.

Los viajes motorizados en el Área Metropolitana de San José, a finales del siglo pasado, mostraban en el periodo pico de la mañana una distribución modal de 75% autobús, 19,5% automóvil y 5,5% taxi, con una ocupación promedio del orden de 45 pasajeros/autobús y una ocupación menor a 1,5 personas/automóvil (L.C.R. Logística S.A. 1999). Esa participación del autobús, según la encuesta de origen-destino de viajes del año 2007 para la Gam, considerando servicio regular y de especiales, pasó a representar el 46,6% del total de viajes en el pico de la mañana, lo que mediante la supresión del 25,9% de viajes no motorizados (a pie + bicicle-

El autor, ingeniero civil especialista en transportes, y funcionario del Ministerio de Transportes, es presidente de la Asociación Costarricense de Ingeniería de Transporte, adscrita al Colegio de Ingenieros Civiles de Costa Rica.

ta) implica que los viajes por autobús cayeron al 63% del total de viajes motorizados (Prugam 2008: 143).

Por razones históricas, políticas y de extensión territorial del país, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) es el órgano que ha definido las acciones referentes a la infraestructura y servicios de transporte, incluyendo el transporte público colectivo. Ese transporte está regido fundamentalmente por cinco leyes específicas (no armonizadas) del sector: *Ley reguladora del transporte remunerado de personas en vehículos automotores*, de 1965, *Ley de administración vial*, de 1979, *Ley de tránsito*, de 1993 (reformada por ley n° 8.696 de diciembre de 2008), *Ley reguladora de los servicios públicos*, de 1996, y *Ley reguladora del servicio público remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi*, de 2000. Esta última creó el Consejo de Transporte Público -CTP- como órgano especializado de desconcentración máxima, adscrito al Mopt, con la atribución de establecer normas, procedimientos y acciones para mejorar las políticas y directrices en transporte público, la administración y otorgamiento de concesiones y permisos, además de asignarle la responsabilidad de un plan de desarrollo tecnológico en materia de transporte público, así como promover el desarrollo y la capacitación del recurso humano involucrado en la actividad.



Por determinación de ley, la delegación de la prestación del servicio en rutas específicas debe ser concesionada a través de procesos de licitación pública, la duración de la concesión es de siete años y existe la posibilidad de renovación. La figura de permiso es de carácter precario y solo puede ser usada en casos de extrema necesidad pública, mientras se licita la ruta en cuestión.

Históricamente, esa obligación impuesta a la Administración ha sido poco respetada debido a diferentes tipos de acción y presión de los operadores y a la falta de una política clara en esa materia por parte de la Administración. Todo esto contribuye a la proliferación de permisos y el uso indiscriminado de la renovación de concesiones, sin ser establecidas metas claras de eficiencia, de productividad y de calidad.

En el año 2000, el CTP emitió actos administrativos para renovación de concesiones, solicitando planes operativos de modernización a las empresas, que incluían esquemas de renovación de flota. Algunas de las razones para esta renovación fueron la alegación de que sería complejo -y desgastante- establecer un proceso licitatorio, así como la intención de consolidar un proyecto de sectorización, contemplado en la estrategia de modernización de la operación. Esa argumentación es, como mínimo, *sui generis* pues la licitación competitiva sería uno de los instrumentos más adecuados para establecer y consolidar una verdadera sectorización del servicio y considerar elementos de calidad y desempeño, no solo en el momento de adjudicar, sino durante la vigencia de la conce-

sión (Aragão *et al.* 2000). A pesar de lo anterior, de nuevo en 2007 el CTP renueva las concesiones utilizando el mismo esquema de análisis.

Es importante señalar que la idea de sectorizar tiene como fondo conceptual un proceso de concentración operativa y empresarial, lo cual tiene sentido económico si la industria posee características de monopolio natural y, por lo tanto, presenta al menos economías de escala, o sea, costos unitarios decrecientes al aumentar la producción. Al respecto de ese fondo conceptual existen estudios teóricos y evidencias disponibles (Contreras-Montoya y Santos 1999), pero no se verifica que se haya considerado



Paseo Colón, San José

Carlos Contreras

ese tipo de análisis, el cual serviría como un complemento fundamental para la toma de decisiones al permitir dimensionar mejor el grado de agregación, investigar otro tipo de economías y de elasticidades de interés, así como comparar los efectos de una determinada medida, operativa o regulatoria, inclusive a nivel de simulación o de escenario futuro.

Para resumir, en parte como un producto de la aplicación del régimen regulatorio en la industria de transporte público por autobús en el Área Metropolitana de San José y en la Gam en general, se ha consolidado una agrupación de operadores bastante cerrada, y se desarrolló una especie de captura de la reglamentación, como ya ha sido planteada y estudiada en la literatura técnica (Baumol *et al.* 1982). Esto, unido a la falta de una adecuada planificación y de la debida fortaleza técnica y de decisión de los órganos gestores, ha impedido hasta hoy la realización de los pertinentes procesos licitatorios y ha llevado a renovaciones de concesiones y permisos utilizando instrumentos inadecuados como la mera presentación de planes operativos a ser valorados, sin considerar la necesidad de una modificación de la red existente al término del periodo de concesión y sin que se consideren criterios de calidad, eficiencia y productividad. En este sentido se ha inviabilizado hasta ahora la creación de las rutas intersectoriales y diametrales (cuya necesidad ya había sido establecida desde antes del Plan Maestro de Transporte de la Gam de 1992) que por su vez conllevan la necesidad de una modificación en toda la red de rutas urbanas en San José, y, por lo tanto, de un replanteamiento de los términos operacionales en los contratos de concesión y del equilibrio económico-financiero de ellos, todo esto con la debida solución a los problemas de integración operativa, física y tarifaria.

Referencias bibliográficas

- Aragão, J., C. Contreras-Montoya y O. Lima. "Coordination and competitiveness levels of transit services in the metropolitan areas of Recife (Brazil) and San José (Costa Rica)", en *Proceedings of the International Conference CODATU IX, Mexico City, April 2000*. Rotterdam: A.A. Balkema
- Baumol, W., J. Panzar y R. Willig. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*. Harcourt Brace Janovicz. San Diego.
- Contreras-Montoya, C. y E. Santos. "El binomio economías de escala/concentración empresarial: consideraciones sobre su presencia en el transporte por autobús", en *Revista urbana*, v. 4, n° 25 (julio-diciembre), 1999.
- L.C.R. Logística S.A. 1999. *Reorganización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José, informe final*. San José.
- Prugam. 2008. *Plan regional y urbano de la Gam de Costa Rica 2008-2030. Diagnóstico. Documento borrador*. San José.