

---

# El escenario presente y futuro del transporte público colectivo remunerado de personas (urbano) en el Área Metropolitana de San José\*

Héctor Arce-Cavallini\*

## EL ESCENARIO PRESENTE

Es un repaso al panorama actual del transporte colectivo, con especial atención a las debilidades que socavan este sistema de transportación pública.

## INTRODUCCIÓN

Desde hace muchos años, la gestión y explotación del transporte colectivo de personas (TCP) en el Área Metropolitana de San José (AMSJO) es un tejido de empresas en el que gran parte de las que lo componen funcionan obviando aspectos importantes de la gestión y organización empresarial.

Aunque bien es cierto que la reducida dimensión de la mayoría de las más de 80 empresas que operan en el AMSJO atenta contra un sistema de transporte colectivo mejor organizado, no se puede ignorar que en este campo hay suficiente experiencia en el exterior como para crear en Costa Rica la organización empresarial conveniente al servicio público de que se trata.

Esta deficiencia del sistema encuentra caldo de cultivo en el atraso técnico recurrente de la instancia gubernamental que decide en esta materia, no obstante, el legajo de requisitos que históricamente se han exigido para autorizar la prestación legal del servicio.

A lo interno, el transporte colectivo de personas en nuestro país, especialmente en el AMSJO, es un sistema de gestión y explotación colapsado en lo fundamental.

---

\* El presente artículo es una visión personal del autor sobre la situación presente y en el inmediato plazo del transporte público colectivo de personas en el Área Metropolitana de San José.

\* Ingeniero Civil por la UCR. Doctor en Ingeniería por la Universidad Politécnica de Madrid. Posgrados en Economía, Carreteras y Transportes. Desarrollo profesional con especialidad en circulación, tráfico y control de emisiones vehiculares. Coautor, en este último campo, del actual régimen normativo de Costa Rica.

En lo externo es un sistema operativo que se muestra esencialmente anárquico en las vías públicas que forman parte del itinerario de varias Rutas, convertidas estas vías en "tierra de nadie" por los conductores de los autobuses, y por omisión (¿o desinterés?) de los gestores de las empresas prestatarias del servicio.

Exceso de velocidad y abundancia de maniobras peligrosas en la conducción; reincorporación intempestiva al flujo vehicular al salir de las paradas; detención incorrecta en las paradas con lo que obstaculizan la circulación normal; largos períodos de detención en las paradas y detención en puntos no autorizados; irrespeto de la señalización vial (por ejemplo, pasar con luz roja los semáforos, no dar prioridad de paso a los peatones que están en las zonas de seguridad, cambiar los recorridos autorizados, etc.), son algunos de los muchos síntomas que predominan como producto de esa anarquía operacional apuntada.

El actual Gobierno de la República está empeñado en cambiar este estado de cosas basándose en las normas estipuladas en el *"Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos"*, contenido en el Decreto Ejecutivo N°27636-MOPT, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°35, de 19 de febrero de 1999.

Este paso es de fundamental importancia para reorganizar el sistema de transporte colectivo, pues les ha dado sustento legal a las futuras actuaciones en este campo y es, en la medida de lo que sanamente se debe interpretar, un reconocimiento desde las más altas instancias del poder del Estado, de la crisis que se vive en esta importante parcela del sector del transporte público de personas.

El transporte público colectivo tiene una significativa influencia para la sociedad, pero tanto como puede beneficiarla, la puede perjudicar cuando tiene una incidencia negativa, más allá de lo normal, sobre ella, por ejemplo, afectando sectores tan sensibles como la salud humana (accidentes de la circulación con víctimas y contaminación ambiental).

El transporte colectivo es un servicio público, aunque gestionado por empresas privadas, de carácter básico para la comunidad en general, que lo demanda para cubrir sus necesidades de transportación. De ahí que todo gobierno esté en la ineludible obligación de contribuir a que se resuelvan los problemas que este medio de transporte presente.

En nuestro país, en particular, ya no se trata sólo de resolver algunos problemas en este contexto, la cuestión no es tan simplista a todos los efectos. La tarea va más allá de soluciones aisladas. Se requiere una solución que integre los diversos componentes del transporte colectivo que, en conjunto, forman su engranaje. Esto sólo será posible si se produce la transformación estructural de todo el sistema, desde la forma de organización y administración de las empresas para este tipo de actividad, a la forma de explotar técnicamente las rutas que le correspondan.

Los empresarios de hoy en día cuentan con un importante bagaje de conocimiento técnico y capacitación empresarial suficiente para entender la magnitud de la tarea propuesta; en lo que estén dispuestos a colaborar radicaré el éxito del reto lanzado.

El deseo gubernamental de sectorizar (dividir) geográficamente el AMSJO, como paso previo para alcanzar metas mayores en cuanto a la organización y operación del transporte colectivo de personas, es un buen paso para lograr lo anterior.

Por ahora, salvo milagros que estadísticamente no conoce nuestra reciente historia, con una economía endeble y siempre sujeta a caprichos políticos, aunado a nuestra falta de visión de futuro, no es posible aspirar a tener medios de transporte de mayor capacidad para movilizar el volumen de pasajeros que diariamente necesitan transportación pública en nuestro principal corredor geográfico. Me

refiero, en ese sentido a un Tranvía o una red de líneas de Metro.

No obstante, la opinión anterior, es obvio que la puesta en funcionamiento de un Tranvía o un Metro trastocaría sensiblemente la operación del transporte colectivo por autobús en una determinada área de influencia.

La capacidad de transportación que tiene un Metro o un Tranvía cambia los planes de operación del transporte de personas por autobús, relegando este último servicio a una función complementaria del primero.

Si la idea expresada de construir al menos una línea de Tranvía tiene un interés público legítimo en los planes actuales de sectorización metropolitana se debe contemplar este tema, ya que hay consecuencias previsibles en el transporte colectivo de superficie al cambiar a este modo de transportación pública.

## **RADIOGRAFÍA DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN EL AMSJO**

Contrario a lo que sucede en importantes ciudades de muchos países desarrollados, el transporte colectivo de nuestro país no tiene competencia cuantificable frente a ningún otro medio de transporte público. Esto, que genera ventaja empresarial, no genera, la mayoría de las veces, ventaja ciudadana.

El usuario está cautivo por este medio de transporte (descarto el uso del transporte en taxi por su utilización no diaria y debido a su coste) que, a simple vista, denota que está anclado en viejas estructuras de operación y que hoy en día, en no pocos países, resultaría un insulto de servicio social, si no vergüenza ajena.

En defensa del transporte colectivo, sin embargo, podríamos aducir el incremento de la oferta de vehículos privados y sus efectos en la congestión de las vías públicas, el marcado deterioro de una red vial ya de por sí escasa, la dispersión de núcleos de población y la desatención a la regulación adecuada del tráfico vehicular, que obliga, ya con carácter de urgencia, a contar con un nuevo plan de regulación del tránsito para el AMSJO (el último que se implantó fue entre 1980 y 1981,

pero sólo para el Área Comercial Central de la ciudad de San José).

A pesar de lo anterior, la situación del transporte colectivo va más allá de estas y otras circunstancias. En el medio podemos encontrar empresas de varios propietarios en las que cada uno toma sus propias decisiones; unidades de las que ya se ha perdido la cuenta del número de años de estar en funcionamiento; adquisición de vehículos según las preferencias de un empresario, es decir, sin que prevalezca un criterio técnico y específico ajustado a las necesidades de prestación del servicio; empresas que no cuentan con un plan de operaciones ni procesos adecuados de inspección y mantenimiento de los vehículos; ausencia de planes a largo plazo para el cambio de la flota; ausencia de procesos de eliminación de desechos (protección del medio ambiente); conductores sin una verdadera educación para la prestación de este servicio público (el autor no conoce ningún plan de educación continua en este sentido).

Estos son sólo algunos conceptos, por citar unos pocos, que propician un transporte colectivo muy lejos del que debiéramos tener. Dichosamente, el transporte colectivo de largo recorrido ha tenido una evolución importante en los últimos años, mostrando considerables cambios principalmente en lo que al servicio al cliente se refiere.

*La red de servicios urbanos* existente en el AMSJO es otro obstáculo para crear una estructura sólida en este campo.

Aparte de los servicios en rutas tradicionales, durante largo tiempo el Estado ha permitido la prestación de servicios paralelos a universidades (las contrataciones deben contar con el consentimiento de estos centros), escuelas y colegios (en el caso de las instituciones públicas las contrataciones las efectúa el Ministerio de Educación Pública), fábricas, y en otras formas que están englobadas en una muy amplia categoría de "servicios de especiales".

No es difícil comprobar algunas distorsiones que provocan algunos de estos otros servicios que no cuentan con disposiciones claras y contundentes para su control. Cito sólo dos ejemplos de ello ya que la lista puede hacerse larga y tediosa, lo cual no es el propósito de este artículo: la disimulada

competencia que se produce con los servicios tradicionales de ruta y la prestación de servicios con unidades que debieran estar cubriendo la demanda de los períodos punta.

Estos dos ejemplos, aunque son apenas una pincelada de lo que es la situación real, ayudan a formarse una idea preliminar del porqué se deben propiciar cambios profundos en el transporte urbano colectivo de personas.

En los últimos años, además, ha proliferado en el AMSJO otra categoría de TCP, el de tipo INFORMAL o "pirata" (ilegal a todos los efectos) que, por lo general, tiene sus puntos de salida en barrios y núcleos de alta densidad de población y de clase económica media y baja (sobre este tema se publicó un interesante artículo del Lic. Juan Mena Murillo, Viceministro de Transportes, en la Edición N°19, Año 1999, de la Revista RUTAS, de la Cámara Nacional de Transportes, intitulado "*Transporte Público INFORMAL EN SAN JOSÉ*").

Por otra parte, la *normativa jurídica que actualmente rige para el transporte colectivo de personas* que está basada, en lo esencial, en tres textos, posiblemente esté produciendo roces de competencias entre instituciones públicas. Estos tres textos son: La Ley N°6324, "Ley de Administración Vial" y sus reformas, de 25 de mayo de 1979; la Ley N°3503, "Ley Reguladora del Transporte Público Remunerado de Personas en Vehículos Automotores" y sus reformas, de 10 de mayo de 1965, y la Ley N°7593, de 5 de setiembre de 1996, de creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Especialmente por la aplicación de esta última Ley se han alegado públicamente presuntos roces de competencias entre la ARESEP y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Al contrario de lo que es deseable, esta situación ha sido perjudicial para crear el mejor ambiente necesario para recorrer el largo camino de mejorar el transporte público de personas. Sin embargo, el clima de entendimiento entre las partes ha ido mejorando. Parece razonable que así sea, pues el gobierno, la ARESEP, los empresarios del transporte y los usuarios del servicio, con el apoyo de la Defensoría de los Habitantes, buscan el mismo objetivo.

A estas alturas deben predominar los puntos de vista en común sobre las diferencias existentes, y ser mayores las valoraciones de éxito del proceso emprendido, que las probabilidades de fracaso. Incluso, para respaldar en posición de fuerza ante el órgano legislativo las modificaciones legales que se consideren apropiadas a efectos del proceso en cuestión.

## **EJES PRINCIPALES DE LA RED VIAL DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PERSONAS**

Dentro del AMSJO, enclavada en el casco urbano de la ciudad capital, distinguimos el área conocida como Área Comercial Central (ACC).

De poco más de 1 km<sup>2</sup>, el ACC está considerada como el centro neurálgico de actividades de negocios, compras y servicios de la nación y del AMSJO en particular. En consecuencia, es la zona de destino de la mayoría de la población metropolitana y de la casi totalidad del transporte colectivo de personas, que cuenta con una flota urbana de más de 1000 unidades.

El ACC es un medio urbano ampliamente congestionado con casi ninguna posibilidad de mejoramiento en el corto y mediano plazo, situación que dificulta cualquier esfuerzo tendente a redistribuir los itinerarios interiores del transporte colectivo que ingresa a su superficie.

Por otra parte, el casco urbano tiene una red viaria limitada, toda a nivel, con calzadas de unos 7m. de anchura en promedio; no cuenta con pasos subterráneos para atravesarlo ni colectores de tráfico en las principales entradas. Para atravesar el casco urbano, hay que atravesar toda el ACC que, además, no cuenta con un sistema de semáforos apto para la regulación del tráfico. En otras palabras, el ACC es como una "piedra en el zapato" para la ciudad capital y la circulación en general.

En este contexto, las vías radiales que sirven para ingresar al casco urbano de la ciudad capital (incluido el TCP) son, en su mayoría, de 2 carriles de circulación en ambos sentidos, y funcionan muy por encima de su capacidad. Debido a sus características, se comportan más como vías urbanas normales, que como ejes de interconexión capaces de absorber una intensidad media diaria alta. De ahí que en algunas de estas vías, en los

períodos punta, la velocidad de circulación tienda a ser cero, perjudicando la fluidez que debiera tener el transporte colectivo para desestimular el uso del vehículo privado.

Hay cuatro ejes de fundamental importancia en la comunicación con el ACC que resultan ser los más congestionados y de mayor intensidad de circulación por el TCP (de hecho, estos ejes, en la mitad oriental del AMSJO, interconectan el ACC con los sectores de mayor densidad de población): la radial que interconecta el ACC con el sector norte: el eje TIBAS - ACC; la radial que interconecta el sector noreste con el ACC: el eje GUADALUPE - ACC; la radial que interconecta el sector este con el ACC: el eje CURRIDAB AT - ACC; la radial que interconecta el sector sur con el ACC: el eje DESAMPARADOS - ACC. Estos ejes actúan como fronteras imaginarias de las principales concentraciones de transporte colectivo en el AMSJO, por lo que el espacio geográfico que encierran entre ellos parece ser un buen punto de partida para diseñar la nueva estrategia de UN SECTOR GEO-GRÁFICO - UNA EMPRESA GESTORA.

Por la mitad occidental del AMSJO, tres ejes secundarios se pueden considerar para completar esta red vial: la radial que interconecta el sector oeste con el ACC: el eje PAVAS - ACC y las radiales Alajuelita y San Sebastián que interconectan el sector suroeste con el ACC.

De hecho, cualquiera que sea el reparto por zonas de operación que se implante en la organización futura del transporte colectivo se modificará el concepto que hasta ahora se ha tenido del mismo. Para que el reparto alcance unas cotas de eficacia (administración) y eficiencia (frecuencia, ciertas condiciones al usuario) óptimas en el plano operacional, la circulación por la red vial que utilizará el TCP debe ser consistente con estos propósitos.

En otras palabras, este cambio en el sistema de transporte colectivo debería estar acompañado de una nueva regulación del tránsito vehicular y peatonal en el ámbito de todo el AMSJO, y de

medidas en el ámbito reglamentario, para que la nueva red de servicios urbanos de TCP disponga de mayor fluidez en las vías públicas, pero sin que se deteriore el nivel de servicio para el resto de los usuarios.

## **ESTADO ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL TCP**

En este asunto las opiniones difieren dependiendo de la parte que las manifieste. Pero lo que la evidencia no deja lugar a las dudas es que, en general, la red vial de Costa Rica está ampliamente deteriorada y sus obras complementarias en las mismas condiciones o inexistentes.

En mejorar lo posible esta situación se aprecia y se agradece el empeño que ha puesto el actual Ministro de Obras Públicas y Transportes. En particular, este esfuerzo empieza a ser visible en la vialidad del AMSJO, con evidentes buenos resultados en las vías de mayor intensidad de circulación (están incluidos los supra citados ejes viales de conexión con el ACC) en las que se está realizando un intenso programa de recarpeteo y de sustitución de la carpeta asfáltica, con previsiones de vida útil por encima de los 5 años.

Las *paradas de autobuses y la Información al usuario* continúan siendo una asignatura pendiente del sistema de TCP. La información al usuario no existe en todo el itinerario de las Rutas, ni los puntos de parada en tránsito y terminales disponen de infraestructura apropiada para la espera del usuario. En algunos casos esta infraestructura se limita a una caseta en las mejores condiciones que les sea posible instalar a las comunidades de vecinos, o a las que se puedan colocar financiadas por la aportación publicitaria. Sin embargo, en cualquiera de los casos, este tipo de infraestructura está más del lado de la contaminación visual, que en su papel de ser un refugio apropiado para la espera y servicio de los usuarios del TCP.

La *demarcación vial y las señales* también entran en el capítulo de cuentas pendientes del sistema. Los itinerarios no están suficiente, ni debidamente señalizados en lo que corresponde, mientras que algunas de las marcas viales que se emplean no forman parte de ningún Manual de

Señales autorizado por el correspondiente Reglamento. Es decir, se han colocado arbitrariamente y sin que el público tuviera previamente noticia de las mismas, ni medio donde consultar sus características y papel en la vía pública.

Los *carriles-bus* que dan derecho de circulación exclusiva al TCP son de escasa implantación en el AMSJO y en Costa Rica en general (en el AMSJO lo utilizan los taxis y cualquier otro vehículo automotor, distorsionando su propósito de uso exclusivo para el TCP y no para el transporte público en general). Su empleo en el AMSJO está relegado a unas pocas calles, incluidas entre éstas algunas vías del ACC declaradas de circulación exclusiva para el TCP.

Sin embargo, hasta podríamos cuestionarnos la legalidad (no la conveniencia) de las vías y los carriles exclusivos para el transporte público, ya que estas figuras técnicas no existen en nuestra Ley de Tránsito, ni ésta contiene norma alguna relativa a ello, como tampoco le confiere al Estado potestades para crearlas mediante cualquier otra forma jurídica.

## **EQUIPAMIENTO OPERACIONAL**

Los vehículos empleados en el transporte colectivo legal merecen un capítulo separado. A falta de reglamentación técnica apropiada, por las vías públicas circulan todo tipo de unidades en los más diversos estados de seguridad activa y pasiva. Desde las antiguas a las que se les han acreditado años de fabricación recientes por culpa de un adefesio técnico llamado «refaccionamiento», a las más modernas, pero de mejor servicio para el transporte de largo recorrido que para el urbano.

En los últimos años, además, esta flota ha sido inyectada con vehículos usados producto de las importaciones de mercados principalmente de los EE UU. Es así como se encuentran unidades sin puerta lateral trasera (con el evidente riesgo para los pasajeros) catalogadas como busetas, o vehículos con la salida del tubo de escape localizada en clara violación al reglamento que regula esta materia.

Tampoco existe uniformidad técnica sobre el tipo ni las características de las unidades que se deben poner en funcionamiento para el transporte público colectivo urbano, ni se cuenta con

disposiciones claras y reglamentarias para la inspección técnica obligatoria durante los años de vida útil asignada.

Este estado de cosas existente con respecto al parque automotor del TCP refleja muy a las claras las dos realidades con las que ha convivido el sector: la excesiva tolerancia (¿dejadez?) de los gobiernos en este asunto, y la dispersión de fuerzas que se da entre los empresarios.

### **DISPERSIÓN POBLACIONAL**

El desarrollo espacial del AMSJO es desordenado. En este sentido, la expansión demográfica periférica se extiende sin que se tengan en cuenta actuaciones, al menos para el mejoramiento de la infraestructura vial existente (ampliación de calzadas, rectificación de curvas, mejora de la señalización vertical y horizontal, remoción de postes de tendido eléctrico, mayor anchura de aceras, refugios peatonales, espacios para la detención del transporte colectivo, etc.).

Se diría que los planes reguladores que han venido elaborando los municipios del AMSJO no contemplan este capítulo. O al menos no de forma coordinada entre ellos, considerando la influencia que cada uno tiene con los de su proximidad. De esta forma se construyen nuevos núcleos de viviendas sin que cambie la situación vial existente y bajo el criterio exclusivo de cada municipio. No se toma en cuenta que, al elevarse el número de usuarios de las vías públicas, se dificulta la transportación de las personas en conjunto, pero con especial incidencia en el transporte colectivo cuyos itinerarios discurren por varios territorios.

### **LA CONCERTACIÓN**

Basándose en el proceso de concertación, forma ideada por el actual gobierno para discutir y pactar sobre los grandes problemas nacionales incluidos en su agenda, el Gobierno de la República pretende que desde este foro de discusión surja el camino a seguir para concretar sus planes de sectorizar el TCP en el AMSJO. A contrario sensu el Gobierno de la República deberá a sacar a concurso público la prestación de este servicio en el año 2000 (Véase Revista Rutas N°19,1999, pág.11.).

Es conveniente que la sectorización no se dé por imposición, más bien que sea el resultado de acuerdos que cuenten con el beneplácito de las partes involucradas en el proceso. Sin embargo, si la concertación no debe utilizarse para crear imponderables a la parte empresarial, tampoco debe prestarse para perder de vista el objetivo de conseguir el mejor modelo posible de organización del transporte colectivo.

En el justo equilibrio que se alcance a la hora de diseñar el modelo de organización que se requiere, radicará la importancia del trabajo conjunto que se lleva a cabo. Ningún sistema perdurará en el tiempo, por mejor que parezca, si no prevalece el equilibrio de la razón.

La compensación de fuerzas en la concertación es importante para que el proyecto no fracase en el futuro, pero esto no debe ser óbice para lo impostergable: la imperiosa necesidad de cambiar el actual modelo de organización (incluidas la gestión y explotación del servicio) del transporte público colectivo de personas en el AMSJO (y en otras áreas metropolitanas con un importante volumen de transportación de pasajeros en servicio público).

### **EL ESCENARIO PROPUESTO**

Es un resumen analítico de la propuesta gubernamental para reorganizar el transporte colectivo, enfocando la atención del mismo en los conceptos de mayor impacto.

### **INTRODUCCIÓN**

El escenario futuro del servicio del Transporte Público Colectivo Remunerado de Personas (TCP) en el Área Metropolitana de San José (AMSJO) está descrito en el Decreto Ejecutivo N°27636-MOPT, supracitado. Planteado desde la idea de mejorar (¿por qué no modernizar?) la estructura organizadora para la gestión de este servicio público, con dicho Decreto se pretende alcanzar el objetivo gubernamental dividiendo el territorio del AMSJO.

La oferta pública propone el reparto de este territorio por sectores geográficos, de manera que la explotación de cada sector esté a cargo de una sola empresa privada.

Dicho Decreto lanza al transporte colectivo formal hacia la toma de una de dos decisiones, la reorganización voluntaria o el escabroso camino de la licitación pública.

Está claro que el objetivo del Decreto Ejecutivo es aprovechar el vencimiento de las concesiones actuales para intentar modificar en lo posible el sistema actual de gestión, explotación y operación de este transporte público (v. Pto 5° de los Considerandos). En lo fundamental, salvo por el corto tiempo a disposición, aprovecharse de la ocasión para corregir la situación existente permite que se entrelacen como un todos los diferentes aspectos que, sustancialmente, han afectado, durante largo tiempo, este servicio.

La elección del Área Metropolitana de San José como primera región para intentar el reordenamiento del transporte colectivo es, por razones obvias, más que acertada. Que finalmente se lleve a cabo o no el plan trazado dependerá de muchas variables, algunas de las cuales ni siquiera están contempladas en el Decreto Ejecutivo.

### **INDUCCIÓN AL NUEVO SISTEMA**

El Decreto permite la participación en el nuevo esquema de organización de las actuales empresas y empresarios, pero a la vez los excluye si éstos no cumplen determinados requisitos. Es decir, podrán seguir explotando las rutas que les fueron adjudicadas, siempre que su participación se enmarque dentro de las condiciones y el esquema por sectores propuesto.

La principal condición es que los concesionarios que continúen en el sistema se agrupen con otros en cualquiera de las formas y tipos de organización empresarial que nuestro ordenamiento jurídico permite, de lo contrario, las rutas tendrán que sacarse a licitación pública. El sistema funcionará así hasta que cada sector quede a cargo de una empresa única formalmente constituida por las empresas que previamente se habían formado en el mismo sector.

Lo anterior contrae la obligación de asociarse que para algunos viola dos principios fundamentales: i) que nadie está obligado a asociarse contra su voluntad y ii) la prohibición de crear monopolios. En lo personal no comparto esa

opinión. Primero porque entiendo que lo que el gobierno establece son nuevas condiciones de organización empresarial para la prestación del servicio, facilitando la permanencia de los actuales operadores, pero sin traicionar su idea básica de la nueva organización. En cuanto a lo segundo, la consideración de que se alienta algún tipo de monopolio es ir en extremo de lo macro a lo micro, pues cualquier actividad que se explote territorialmente sin competencia caería en el ámbito del monopolio. En esta situación de ilegalidad estarían algunas de las actuales Rutas que son operadas por un solo empresario sin que se permita que otro utilice su mismo itinerario para la prestación del servicio.

## **EL MARCO DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS**

### **El Modelo empresarial**

Llama bastante la atención que el Decreto Ejecutivo no delinee, aunque sea brevemente, alguna característica básica del tipo de empresa gestonaria que se quiere para la nueva organización del transporte público colectivo.

En las actuales condiciones, cualquier empresa se podría hacer cargo de la actividad, aunque no haya tenido relación directa con el sector ya que no se define la especificidad en ese sentido. Esto puede crear desventaja en relación con las propuestas de aquellos interesados que sí tienen una estructura empresarial formal para este tipo de actividad, y no sólo un principio de formulación, que puede o no cumplirse.

El mismo efecto se obtendría si se permite continuar con las concesiones a aquellas empresas gestonarias actuales que no demuestren cambios profundos en su organización, a pesar de que manifiesten su capacidad para atender el servicio.

Pero la valoración en este sentido debe realizarse desde las instancias gubernamentales disponiendo de un modelo preferente de organización con el que puedan contrastar los ofrecimientos, a fin de que se preserve un modelo básico que estructuralmente dé garantías de viabilidad técnica y operativa a la nueva organización empresarial. Es bien sabido que dejado esto en manos de los interesados se

ofrecerá el oro y el moro, para que, a fin de cuentas, y una vez cautivo el gobierno de su propia omisión, no le quede más remedio que aceptar, tarde o temprano, lo que se le ofrezca.

Me parece que hubiera sido hasta prudente haber planteado unas condiciones mínimas en el arranque para el aparato técnico de mantenimiento, tanto para el parque vehicular propiamente dicho, como para la eliminación de los desechos contaminantes que produzca la actividad.

### **La Sectorización territorial**

El gobierno manifiesta una evidente certeza en que subdividiendo el AMSJO para la prestación del servicio, el transporte colectivo mejorará en lo esencial. Y no le faltan razones para creer en ello.

Si se mejora la estructura organizacional y se redimensiona el tamaño de las empresas gestonarias, tiene que producirse una mejora importante en la parte funcional del servicio, de manera que la prestación de éste se dé en condiciones de ventaja para el usuario y no de una mal entendida competencia sólo con el afán de abordarlos en las paradas.

El vínculo operativo que se obtiene con empresas de gran tamaño a cargo de zonas territoriales en vez de sólo rutas, permite que se disponga de un mayor dinamismo para cubrir servicios poco rentables, puesto que prevalece la obligación de satisfacer la demanda surgida en el territorio a cargo.

Esto no tiene por qué provocar más que una ligera incidencia tarifaria negativa para los nuevos y los otros usuarios, ya que el factor de rentabilidad tendría un enfoque macro empresarial (rentabilidad de todo el sector y no por rutas), acorde, entre otras cosas, con el sumando total de las longitudes de recorrido. El comportamiento de las tarifas, por otra parte, tendría que ajustarse a esta evolución.

### **Clasificación de rutas**

El eje del sistema propuesto es la parcelación territorial del AMSJO para la operación de las rutas dentro de este espacio. Está claro que una ruta circular dentro de un mismo sector no afecta a otro, ni ubicada dentro del ACC, ya que no produce efectos distorsionadores al sistema.

Los servicios de rutas diametrales, intersectoriales y especiales en manos de otros administradores, en tanto no exista una única empresa metropolitana, son incompatibles con el fondo de la propuesta de UN SECTOR - UNA EMPRESA, pues la mayoría de estos servicios discurre por varios sectores.

Servicios de rutas que tienen origen y destino, por ejemplo, en campus universitario, son servicios obligados por la necesidad de demanda de viajes surgida al amparo de situaciones excepcionales que, si bien se han tratado de forma preferencial en el viejo esquema, ahora chocan con el que se está proponiendo.

En el Decreto Ejecutivo se incurre en una grave omisión al no explicarse cómo encajarán en la práctica estos servicios (o rutas) que captan demanda potencial de todos los sectores.

Al margen de lo anterior, conviene referirse a otras cuestiones que se plantean en este capítulo:

- *El Derecho de prioridad de paso del transporte colectivo.*

Esta disposición contraviene la Ley de Tránsito N°7331, ya que en ésta no se estipula ninguna prioridad de paso para vehículos de transporte colectivo, por lo que carecería de fundamentación jurídica su aplicación.

Conviene recordar que nuestra Ley de Tránsito es limitante en este sentido, encontrándose en el artículo 90 de dicha Ley los únicos casos para los que esta norma opera, de todos esos ninguno tiene relación con algún tipo de preferencia o prioridad de paso para el transporte colectivo.

- *La renovación de flota*

La flota debe renovarse homogéneamente, sustituyendo (o introduciendo) unidades por otras con características técnicas similares, siguiendo criterios de uniformidad, confort para el viajero, capacidad y seguridad para la circulación. No puede ser la capacidad el único criterio en la elección de las unidades, pues esto lo decide el estudio de parámetros tales como la frecuencia y la demanda de viajeros de las rutas.

### • Terminales para el transporte colectivo urbano

Las grandes terminales de autobuses para servicios urbanos de transporte colectivo, enclavadas en áreas urbanas de pequeña superficie, con vías públicas tan congestionadas como las nuestras, no parecen ser una forma conveniente de resolver problemas de ubicación de este tipo de transporte. Mucho menos en un medio como el nuestro dado el escaso presupuesto que por lo general se dispone para este tipo de obras.

Las frecuencias de los servicios urbanos son tan altas (en las horas punta o no), a diferencia de los servicios interurbanos y de largo recorrido que, consideradas todas las unidades que tendrían que ingresar a la misma terminal, las salidas de éstas tendrían que hacerse casi simultáneamente. De manera que cada terminal tendría que contar con tantas zonas de salida como direcciones a tomar se necesitaran, algo que nuestras limitaciones viarias y presupuestarias difícilmente lo harían posible por el momento.

Aunque se tuviese certeza de que estas infraestructuras facilitan la reducción de la congestión en algunas vías, habría que plantearse si este problema más bien no se estaría trasladando, con todos sus efectos colaterales, al entorno de cada terminal. Efectos que no estarían dispersos para tratarlos individualmente, sino que, estando éstos concentrados en un mismo punto, podríamos estar aumentando la dimensión del problema y reduciendo nuestra capacidad de resolverlo.

Si existiera otra red de transporte colectivo de mayor capacidad por viaje (el caso de una red de tranvía o de Metro), los problemas de la congestión vial generados por los autobuses serían de menor importancia, lo mismo que la ubicación de paradas terminales dentro del casco urbano, en tanto que se reduciría el número de unidades en circulación.

La experiencia aún nos demuestra que ni siquiera muchas de las grandes ciudades de países desarrollados han eliminado en su totalidad la circulación de autobuses y automóviles por el interior de sus cascos urbanos. Sea porque lo hayan intentado o no, lo cierto es que la población de usuarios de automóviles particulares y de transporte colectivo busca el máximo acercamiento a los

centros de actividades y el menor tiempo de viaje posible entre dos puntos.

En el AMSJO, como en muchas otras áreas metropolitanas de otros países, el tiempo de viaje por autobús continúa siendo más prolongado de la cuenta, estando muy por encima del tiempo de viaje en automóvil. Este valor es uno de los que más importan a los usuarios cautivos y potenciales del transporte colectivo para decidirse a utilizar un medio de transporte u otro.

Si el intercambio de tipo de transporte en las terminales aumentara todavía más el tiempo total de viaje, contra toda sana intención se estaría fomentando el uso de vehículo privado (dígase más automóviles a la circulación) y creando, con independencia de que las terminales resolvieran algunos problemas de congestión vial, una situación difícilmente sostenible para los usuarios y para el transporte colectivo en general.

Dada la particular experiencia de Costa Rica, no existe ninguna garantía de que se logre lo que en otros países dotados con mayores medios y recursos no se ha obtenido. Si acaso, se puede alentar algún tipo de esperanza en ello, pero a muy largo plazo, quizás cuando ya los problemas del transporte colectivo sean otros. Éste no un país que digamos proclive al orden en esta materia ni de una insoslayable capacidad para atender estos asuntos. Y los años de excesiva tolerancia frente a los problemas, sin preocuparse de las posibles soluciones, hacen que por ahora sea más urgente ocuparse de darle otra configuración al sistema, por lo que parecen poco viables los proyectos de estaciones terminales en el corto y mediano plazo.

### • Calidad del parque automotor

Si en el país se llega a tener una adecuada revisión técnica vehicular (RTV) es un contrasentido propiciar la refacción para extender la vida útil de los autobuses.

La RTV es el mejor medio técnico para determinar si un vehículo está en condiciones óptimas para permitírsele circular por las vías públicas (seguridad activa y pasiva y emisiones contaminantes). La reglamentación, en este sentido, debe contener normas de revisión severas para el transporte público. De ser así, con sólo esto se

garantizaría la seguridad de los pasajeros y de la circulación durante la vida útil de servicio fijada para cada unidad.

La inclusión de otros componentes de calidad de los autobuses, como número de plazas, facilidades para disminuidos físicos, iluminación y altura interiores, etc., no son cuestiones aisladas, son parte de los requerimientos que deben contemplarse en las exigencias de diseño y características para el tiempo de vida útil de cada unidad.

• *Contaminación ambiental*

Los niveles de partículas en suspensión, especialmente provenientes del diésel de los vehículos de transporte colectivo y los taxis, continúan siendo el problema más serio de contaminación del aire en el AMSJO. Sin embargo, aún no ha sido posible que se apliquen las nuevas normas, autorizadas desde enero de 1998, que endurecen los controles sobre esta materia, mientras que las autoridades a cargo de la venta de carburantes se niegan a dar alguna expectativa de que se pueda tener diésel con menos contenido de azufre antes del año 2003.

En lo que respecta a los vehículos en circulación, el tipo de prueba no se ha modificado ni los valores límite de opacidad, más estrictos que los del Reglamento de 1994, se están exigiendo. Los vehículos de reciente ingreso (nuevos o usados) tampoco están sometidos a los requerimientos de las nuevas disposiciones, y continúan ingresando al país sin que se les efectúe ningún control en los puertos de entrada.

En mi criterio, este panorama en materia de protección de la calidad del aire, con efectos sobre el transporte colectivo, posiblemente continúe así, sin ningún cambio significativo, durante los próximos años. A pesar de que el Decreto Ejecutivo antes citado establece que los autobuses deberán cumplir con las normas "internacionales" establecidas en nuestro ordenamiento jurídico. La pregunta es entonces, ¿este sometimiento legal es al Reglamento de 1994, vigente, o a las reformas de Ley de 1998 que necesitan reglamentarse?

## CONCLUSIONES

La reorganización del transporte colectivo del AMSJO, como materia urgente de resolver en nuestro medio, es un asunto que no debe atrasar más su solución. Por años esto se ha pretendido sin mayor éxito, y los usuarios se han tenido que conformar con un sistema de transportación pública muy lejos del que se puede tener.

La coyuntura actual de legalidad no debe impedir que la ocasión termine en papel mojado. Si bien la discusión de este tema debe arrojar un resultado justo para la parte empresarial, el interés del Gobierno de la República debe estar en que se obtengan resultados ventajosos para el usuario de este servicio.

Sería de una locura mayúscula oponerse a que el transporte colectivo se reforme de una manera integral, sobre todo en momentos en que el país cuenta con la capacidad para lograrlo. De ahí que el Decreto Ejecutivo que alienta esta transformación sea una feliz idea, más allá de lo que en el papel se haya dejado de tomar en cuenta y de los excesos en que posiblemente incurre.

Es posible que a la fecha solo la Municipalidad de San José haya demostrado, dentro de lo que la legalidad vigente le permite, que se encamina a mejorar condiciones para los usuarios del servicio. A mediados de agosto anunció la colocación de varios cientos de casetas modernas en las paradas, mediante un plan de renovación a cargo de un consorcio con capital extranjero y sin costo alguno para el erario municipal.

Por otra parte, los servicios interurbanos que tengan verdadera incidencia e influencia en el AMSJO deben participar en este proceso de reorganización, ya que el AMSJO continuará extendiéndose territorialmente y de este modo el crecimiento espacial que se produzca absorberá nuevos núcleos de población modificándose las necesidades de transportación que ahora se contemplan.

La reorganización del transporte colectivo no debe quedarse sólo en el ámbito del AMSJO. Esta experiencia tiene que aprovecharse para reordenar los sistemas de transporte colectivo de las demás áreas metropolitanas puesto que los problemas y la desorganización son comunes,

independientemente de las dimensiones geográficas de cada una de ellas.

Todavía quedaron en el tintero asuntos de mucha importancia, como definir el tipo y la estructura de organización empresarial que se quiere, las características de la clase de autobús que mejor se ajusta a nuestras condiciones y necesidades, las fronteras de los sectores territoriales que van a tener a cargo las empresas (preferiblemente pocos para facilitar la formación de una empresa única metropolitana), etc. Esto tendrá que formar parte de las discusiones que se llevan a cabo en la actualidad, aunque hubiera sido recomendable que la opinión pública estuviera enterada de todos estos detalles dado que el transporte público es un asunto de un interés colectivo general.

Estamos seguros de que actualmente existe un interés político sincero por mejorar el transporte colectivo de personas, pero si las metas no se alcanzan en el corto plazo, habría que ver si este interés sobrevive a los intereses del año 2002 ya que la historia, por el momento, no deja mucho margen para el optimismo. Así las cosas, el Gobierno tiene que aprovechar al máximo el breve espacio de tiempo que lo separa del próximo proceso electoral para concretar sus planes, de lo contrario, estaría comprometiendo demasiado el éxito de este proyecto.

## **RECOMENDACIONES PARA EL INMEDIATO PLAZO**

- Crear tantos sectores de operación como nos lo permiten los ejes principales de la red vial metropolitana.
- Aceptar la "refacción" de los autobuses sólo mientras no exista una RTV a la altura de las exigencias técnicas internacionalmente reconocidas.
- Tener un mismo autobús con características de diseño para recorridos por suelo urbano, introduciendo las variaciones necesarias para recorridos con orografía fuerte. Limitar la velocidad máxima a desarrollar en circulación.

- Dejar a cargo de las empresas todos los servicios de transporte dentro de su ámbito de actuación.
- Mejorar la información y la infraestructura básica de utilización por el usuario en las paradas autorizadas.
- Actualizar la señalización para el transporte colectivo que actualmente no está reglamentada.
- Exigir en los planes de nuevos desarrollos urbanísticos los estudios que determinen las necesidades de transportación colectiva y su infraestructura complementaria.
- Exigir que dentro de la composición de la estructura de un modelo básico y homogéneo de organización empresarial se incluyan talleres, garajes, equipamiento de seguridad, mantenimiento y protección ambiental, etc.
- Mejorar los radios de giro de las intersecciones de las vías de mayor intensidad de circulación de vehículos de transporte colectivo.
- Mejorar la iluminación, las aceras y las calzadas de las vías públicas que forman parte de los itinerarios de la red de transportación pública por autobús.
- Exigir el cumplimiento de las nuevas disposiciones en materia de emisiones contaminantes.
- Aumentar la edad mínima de los conductores de los autobuses.
- Eliminar los vehículos de baja capacidad (microbuses).
- Procurar que las empresas, queden aproximadamente del mismo tamaño para que se puedan tomar medidas en pro del usuario y de la gestión del servicio que las involucre a todas.
- Zonificar el AMSJO para crear zonas con fijaciones tarifarias similares.