INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE EL SERVICIO DE AUTOBÚS

19 de diciembre de 2023

Informe N° DFOE-CIU-IAD-00008-2023

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades
Auditoría Operativa sobre el Servicio de Autobús
Compromiso de informe directo
Contraloría General de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo 3

1. INTRODUCCIÓN 6

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 6

OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA 7

ALCANCE 7

CRITERIOS DE AUDITORÍA 7

METODOLOGÍA APLICADA 8

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 9

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO 9

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA 13

SIGLAS Y ABREVIATURAS 13

2. RESULTADOS 14

INDEFINICIÓN DE UN NIVEL DE EFICACIA, EFICIENCIA Y CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AUTOBÚS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PERSONA USUARIA 15

LA PRESTACIÓN DEL TRANSPORTE DE AUTOBÚS PARA LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD, NO GARANTIZA UN SERVICIO ACORDE A SUS NECESIDADES. 23

INSATISFACCIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS CON RESPECTO A LA CALIDAD DEL SERVICIO DE AUTOBÚS 31

3. CONCLUSIONES 36

4. DISPOSICIONES 37

REFERENCIAS 45

ANEXO 1 46

CRITERIOS DE LA AUDITORÍA 46

GRÁFICOS

Gráfico 1 segmentación de distancias 20

IMÁGENES

Figura 1 organización para la prestación del servicio modalidad autobús 12

Figura 2 información básica no remitida por el ctp y la aresep para la planificación, control y ejecución del servicio de autobús 17

Figura 3 Distribución de ramales por operador 18

Figura 4 resultados de accesibilidad 24

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría operativa tuvo como objetivo determinar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio de transporte público modalidad autobús con el propósito de promover mejoras que contribuyan a la atención de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles. Particularmente, en el presente informe se examinaron los principios de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión del Consejo de Transporte Público y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La verificación de la eficacia, eficiencia y calidad del servicio de transporte público modalidad autobús que presta el estado, a través del otorgamiento de concesiones y permisos de explotación a los diferentes operadores, es de especial importancia en cuanto a la necesidad del mejoramiento del servicio que se brinda a la persona usuaria, es por esto que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles, resalta en su meta 11.2 la importancia de proporcionar acceso de transporte seguro, asequible, accesible y sostenible para todos, así como el mejoramiento de la seguridad vial mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en condición de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada, se determinó que no es posible asegurar que el servicio de transporte público se haya prestado con eficiencia, eficacia y calidad entre enero del 2020 y junio del 2023, de manera que tampoco se puede conocer su contribución con el cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible No.11 "Ciudades y Comunidades Sostenibles. Lo anterior, a partir de criterios normativos y de buenas prácticas recopilados por parte de esta Contraloría General, dada la ***carencia de información básica*** *por parte del CTP y la ARESEP para la planificación, control y ejecución del servicio de autobús, tales como: tiempos de traslado, frecuencia operativa diaria, métodos de pago disponibles, horarios, rutas o ubicación de las paradas a la que pueda acceder la persona usuaria para planificar su viaje. Dicha información resulta relevante para la definición de políticas, ejecución de programas, planes (CTP), regulación y fiscalización (ARESEP) sobre la operativa diaria del servicio, para verificar que el transporte público se preste bajo las mejores condiciones, situación que limita la toma de decisiones oportuna; la mejora continua y la rendición de cuentas efectiva.*

*En relación con la **eficacia,** la cual implica que el servicio se brinde según el esquema operativo, de forma informada y bajo características de accesibilidad para las personas usuarias, sólo fue posible medir algunos aspectos relacionados con la atención de poblaciones vulnerables que se considera relevante reportar. Al respecto, se determinó que en cuanto a la **cantidad de unidades con rampa** de un total de 4765 unidades que hay en el país, 237 no cuentan con rampa o no se tiene la información por parte del CTP; además, según datos complementarios sobre la inspección técnica vehícular que fueron suministrados por el COSEVI durante los meses de octubre a diciembre 2022, 20 unidades (de un total de 156), presenta "defectos de funcionamiento de la rampa y/o elevador", considerando dos casos en los cuales "no se cuenta con espacio interno para colocar silla de ruedas". En lo referente a la **cantidad de unidades (buses) con pasamanos**, de un total de 156 unidades analizadas en los CIVE[1], 23 presentan defectos de estado de barras y/o agarraderas (cerca del 15%); y según los criterios establecidos la condición de accesibilidad respecto a los pasamanos es muy mala. Por otra parte, no se cuenta con un mecanismo de información de fácil acceso, mediante el cual las personas usuarias puedan planificar su viaje y verificar el progreso del mismo, adicionalmente, en cuanto a los puntos de parada y estaciones, no se evidencia información audiovisual e infraestructura adecuada acorde a las características de la demanda y de la ruta.*

*Finalmente, en relación con la calidad desde un enfoque de prestación del servicio se utilizaron la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos (ENPSP 2023) elaborada por esta Contraloría General en 2023 y la encuesta **sobre acceso, uso y satisfacción de los servicios públicos regulados por la ARESEP** para los años 2020 a 2022 para obtener información sobre la perspectiva de la persona usuaria. Según estas fuentes existe una insatisfacción de las personas usuarias con respecto a la calidad del servicio de autobús. Así por ejemplo, de acuerdo a la ENPSP 2023, un 40,07% de los encuestados tiene una percepción negativa en relación con la comodidad, mientras que de acuerdo a las encuestas de ARESEP este porcentaje ha venido en crecimiento pasando de un 24,9% en 2020 a un 32,4% para 2022. En cuanto a la **seguridad en los puntos de parada o terminales** en la espera del servicio, la ENPSP 2023 indica que un 38,4% de la población consultada se siente insegura y un 22% considera que no se sienten **seguros cuando realizan traslados** a bordo del servicio de autobús, situación que se refuerza con los resultados de las encuestas aplicadas por la ARESEP, las cuales señalan que la percepción de inseguridad ha venido en aumento desde el 2020 con un 29% de percepción negativa a un 34,9% para el 2022. En lo que a **atención al cliente** se refiere un 26,6% de la población entrevistada por parte de la CGR indica que no reciben un trato amable; mientras que de acuerdo a la ARESEP para el año 2022 el porcentaje fue de un 30,4% de percepción negativa en dicho rubro, en lo que respecta al **estado físico de la flota** utilizada para la prestación del servicio, el 39,6% de la población entrevistada por parte de esta CGR considera que no se encuentra en buen estado, similar resultado se encontró mediante la encuesta de ARESEP, para el 2022 con un 39,8% de percepción negativa.*

[1] Centros de Inspección Vehicular.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a la Dirección Ejecutiva del CTP para que regule la etapa de planificación del proceso de concesión establecido en el artículo 4, 5 y 6 de la Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores sobre el servicio de concesión relacionado con el transporte público modalidad autobús y todos los subprocesos relacionados. Además, se defina e implemente un cuerpo normativo que permita la medición de las obligaciones establecidas en el contrato y/o permiso de concesión del servicio, cuya prestación satisfaga la necesidad colectiva de transporte. Así como en coordinación con la ARESEP se definan las actividades necesarias, según sus competencias, para la creación de una propuesta de modelo para regular y fiscalizar la eficiencia, eficacia y calidad en el servicio público de autobús. También se dispone la Junta Directiva de CTP resolver sobre la propuesta de modelo mencionada.

A la Secretaría de Planificación Sectorial para que establezca una guía estándar para el diseño de parabuses y terminales y al Ministro Rector del MOPT para que a partir de la aprobación y oficialización de la guía se considere su implementación en toda obra nueva de construcción vial, de manera que tanto la disponibilidad espacial como el mobiliario urbano sea estrictamente considerado en la planificación de la infraestructura.
Finalmente, se dispone al Ministro Rector concretar los procesos de modernización del transporte público mediante un plan de acción con su respectivo cronograma de trabajo,que incluya entre otros aspectos el ordenamiento de las concesiones, implementación de pago electrónico para las diferentes rutas del país, sectorización e integración física y operativa con otros servicios.

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL SERVICIO DE AUTOBÚS

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La presente auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de su Ley Orgánica N.° 7428, en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

1.2. La trascendencia de la prestación del servicio de transporte público radica en corresponder a un servicio público esencial que debe garantizar las necesidades innatas de movilidad de los persona usuarias como manifestación al derecho de libre circulación, así como el derecho a la seguridad, a la igualdad, así como el derecho de todo habitante del país a un ambiente sano y a la protección de la salud. En ese sentido, el servicio de transporte público tiene una vinculación directa con el funcionamiento de una sociedad con necesidades de traslados entre zonas de descanso, trabajo, educación salud entre otros. Para contar con un servicio eficaz, eficiente y de calidad, se requiere de una constante evaluación y ajustes de las características de las ciudades tomando en cuenta elementos indispensables para la movilización del persona usuaria tales como: integración con otras modalidades de transporte, accesibilidad, seguridad, inclusividad, sostenibilidad y asequibilidad. Lo anterior, sin perder de vista la necesaria flexibilidad para atender y ajustarse a las tendencias de crecimiento urbano y poblacional, así como de las necesidades futuras de las personas usuarias.

1.3. Además, los Objetivos de Desarrollo Sostenible elaborados por las Naciones Unidas, los cuales conforman la Agenda 2030, establecen como meta 11.2 que de aquí al año 2030, se proporcione acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad (adultas mayores).

1.4. A pesar de lo anterior, en el año 2018 se realizó la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos elaborada por la Contraloría General, con la cual se determinó que en comparación con el año 2015 la utilización del transporte público sufrió un descenso

importante de 12 puntos porcentuales (64% a 52%). Asimismo, 1 de cada 4 personas encuestadas consideran que el servicio de transporte ha empeorado, lo que representa un (28%). Ante lo cual, la visión de los persona usuarias apunta a que la calidad del servicio ha disminuido producto de una infraestructura deficiente, mayor uso del vehículo propio, incremento en la cantidad del tránsito, entre otros aspectos, situación que lleva a realizar labores de fiscalización en búsqueda de propiciar mejoras en el servicio de transporte público.

OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA

1.5. Determinar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio de transporte público modalidad autobús con el propósito de promover mejoras que contribuyan a la atención de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles (medios de transporte adecuados, asequibles y seguros).

1.6. Para la presente auditoría se plantearon las siguientes hipótesis: ¿En qué medida el transporte público satisface las necesidades de traslado de manera eficiente, eficaz y de calidad de la persona usuaria del servicio de transporte público modalidad autobús?, ¿en qué medida la flota vehicular está equipada con los mecanismos necesarios que solicita la Ley 7600 para brindar el servicio a usuarios con alguna discapacidad?, ¿en qué medida, la articulación del servicio que se ha implementado (jerarquización de la red, prioridad de paso, fusión de operadores) ha repercutido en una disminución de congestionamiento y tiempo de viaje para las persona usuarias?, ¿el servicio de transporte público se brinda bajo las mejores condiciones de calidad?

ALCANCE

1.7. En la auditoría ejecutada se examinaron los principios de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación del servicio de transporte público modalidad autobús. La auditoría analizó las operaciones comprendidas entre el 1 de enero de 2020 y hasta el 30 de junio de 2023 y se extendió en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.8. El Órgano Contralor comunicó los criterios[2] a utilizar durante la etapa de examen de la presente auditoría mediante oficios DFOE-CIU-0233(7217) dirigido al Lic. Edward Araya Rodríguez, Intendente de Transportes de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y DFOE-CIU-0232(7210) dirigido al Ing. Freddy Carvajal Abarca, Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público (CTP).

[2] Ver Anexo N°. 1.

1.9. Dichos criterios responden al resultado de la revisión de literatura nacional e internacional relacionadas con la eficiencia, eficacia y calidad del servicio público de transporte (como buenas prácticas). Puntualmente, con respecto a la eficacia, se consideró el esquema operativo, la accesibilidad al servicio y la información; en cuanto a la eficiencia se estimó evaluar la relación costo/tiempo, el costo por kilómetro, y minuto por kilómetro.

1.10. En relación con la calidad, se analizó desde dos aristas, la primera de ellas contempla la prestación del servicio a través de variables como: atención al cliente, seguridad e impacto ambiental. La segunda, corresponde a la percepción del servicio, la cual contempla diversidad de pago, atención al cliente y estado físico de la flota.

METODOLOGÍA APLICADA

1.11. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

1.12. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Consejo de Transporte Público (CTP), Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Banco Central de Costa Rica (BCCR), y Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (Conapdis), así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esas instituciones.

1.13. Para medir la eficacia con fundamento en literatura nacional, internacional y otras buenas prácticas, se seleccionaron indicadores por objetivo (esquema operativo, accesibilidad e información) con la intención de medir si el servicio se ofrece de acuerdo con lo establecido contractualmente y en apego a la necesidad pública de las personas usuarias.

1.14. Para el caso del análisis de calidad, se recurrió a las encuestas sobre Acceso, Uso y Satisfacción de los Servicios Públicos Regulados por Aresep en el período 2020 - 2022. Adicionalmente, se utilizó la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos 2023, módulo de transporte público, elaborada por esta Contraloría General. Dicha encuesta tuvo como objetivo conocer la percepción de la ciudadanía sobre el servicio de transporte público de Costa Rica con el fin de obtener información que permita apoyar la fiscalización superior de la Hacienda Pública, y a la vez contribuir con la promoción del control ciudadano y del control político de la Asamblea Legislativa.

1.15. La encuesta nacional aplicada por la Contraloría General se realizó a personas que viven en Costa Rica, mayores de 18 años y con acceso a telefonía móvil, durante febrero de 2023. La metodología de aplicación fue telefónica y con tipo de muestreo aleatorio, nivel de confianza del 95%, con margen de error de 3 puntos porcentuales para las variables más relevantes, resultando en un tamaño de muestra de 1080.

1.16. Para la captura de los datos de la citada encuesta se utilizó la herramienta Google Forms, y la hoja de cálculo de Google para su almacenamiento. Posteriormente, los archivos fueron sometidos al control de calidad y se creó una variable de ponderación para ajustar los resultados a nivel nacional. Los datos resultantes fueron procesados mediante el software Knime.

1.17. Por otro lado, como parte de la auditoría se llevaron a cabo pruebas estadísticas en algunos indicadores referentes a análisis de correlación (Pearson) entre variables y estimaciones de los percentiles, lo cual se realizó mediante el software Knime y hojas de cálculo.

1.18. Con el propósito de validar los criterios de auditoría de eficacia, eficiencia y calidad y conocer el nivel de detalle de la información existente, el equipo auditor se reunió con funcionarios de la Intendencia de Transportes de la ARESEP y la Dirección Técnica del CTP, como unidades responsables de garantizar que la prestación del servicio se ofrezca bajo el cumplimiento de estos principios. Posteriormente, se realizaron las solicitudes de información correspondientes.

1.19. Para el cálculo de los indicadores, se utiliza la información remitida por la ARESEP y el CTP. Además, se ejecutaron reuniones con el personal de la Intendencia de Transportes y la Auditoría Interna del CTP.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.20. Las solicitudes de información se vieron afectadas producto de la presentación de las bases de datos de las instituciones fiscalizadas, ya que no se contaba con un código único o llave que facilitara la manipulación y manejo de la información en los términos que esta Contraloría General requería.

1.21. Además, la calidad de la limitada información remitida por el Consejo de Transporte Público, no se encontraba estructurada lo cual dificultó el análisis y la generación de bases de datos consolidadas para determinar conclusiones aún más precisas en la dimensión de eficacia, no específicamente para la evaluación de los indicadores propuestos pero sí sobre resultados importantes en relación al modelo de transporte vigente.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.22. De acuerdo con la Ley N°. 3503, el transporte público remunerado de personas en modalidad autobús, es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y la prestación es delegada en particulares (operadores del servicio) a través de una concesión o un permiso en casos excepcionales.

La Ley N°. 7969 dispone que el Consejo de Transporte Público (CTP) es el órgano desconcentrado especializado en materia de transporte público, encargado de definir las políticas y ejecutar los planes y programas relacionados con la materia, debiendo para ello coordinar sus actividades con las instituciones públicas que tengan atribuciones concurrentes o conexas.

1.23. Asimismo se le atribuye establecer y recomendar normas, procedimientos y acciones que puedan mejorar las políticas y directrices dentro de la materia de transporte público. Además, de velar por la adecuación de la actividad del transporte público, su planeamiento, revisión técnica, administración, y concesiones a los sistemas tecnológicos más modernos para garantizar la calidad de los servicios a nivel nacional e internacional. Adicionalmente, la Ley y Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores N° 3503 señala que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y del transporte automotor de personas. El control de los servicios de transporte público concesionados o autorizados, se ejercerá conjuntamente con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, para garantizar la aplicación correcta de los servicios y el pleno cumplimiento de las disposiciones contractuales correspondientes.

1.24. La concesión consiste en el mecanismo ordinario para la efectiva prestación del servicio de transporte bajo la modalidad autobús, el cual deberá ser otorgado a través de concurso público, de acuerdo además con el principio de licitación establecido en el artículo 182 Constitucional, previo a la demostración de condiciones que acrediten la capacidad financiera, técnica, administrativa, la experiencia necesaria, honorabilidad, de los potenciales prestatarios y se acredite el cumplimiento de las obligaciones en relaciones con el Estado, como aspectos necesarios para ser sujetos de adjudicación. La concesión es necesaria para:

a) Explotar las líneas que se establezcan en nuevas rutas de tránsito en el territorio de la República.
b) Explotar nuevas líneas en las rutas existentes.
c) Continuar explotando las líneas de transporte en operación.

1.25. En el caso del permiso, se origina en una decisión unilateral del Estado en aras de solventar la necesidad de transporte, ante situaciones particulares y excepcionales que no pueden ser atendidas momentáneamente bajo la figura de la concesión, lo cual agrega el elemento de temporalidad limitada de dicho permiso. Así las cosas, el permiso es propiamente, un título habilitante[3] que se emite a partir de situaciones concretas que podrían, de no atenderse con prontitud, afectar significativamente la prestación del servicio público de transporte. La Ley N°. 3503, entre otras, establece en el artículo, en lo que interesa, que los permisos se utilizarán para:

[3] Ver Dictamen C-360 del 14 de diciembre de 2021 y Opinión Jurídica 095-J del 14 de julio del 2022 de la Procuraduría General de la República.

d) *Explotar el servicio de transporte automotor remunerado con vehículos de transporte colectivo que no tengan itinerario fijo y cuyos servicios se contraten por viaje, por tiempo, o en ambas formas.*

Asimismo el numeral 25 dispone lo pertinente en cuanto a los permisos para Explotar el Servicio de Transporte Automotor de Personas.

1.26. Para la evaluación y calificación de la calidad del servicio de transporte, se ha contado con Organismos de Inspección que debían tener la acreditación del Ente Costarricense de Acreditación (ECA), en concordancia con el cumplimiento del artículo 34 párrafo primero de la Ley N°. 8279 "Sistema Nacional para la Calidad". La contratación de esta inspección del servicio de autobús se suscribe y sufraga por parte de los concesionarios como parte de una obligación contractual.

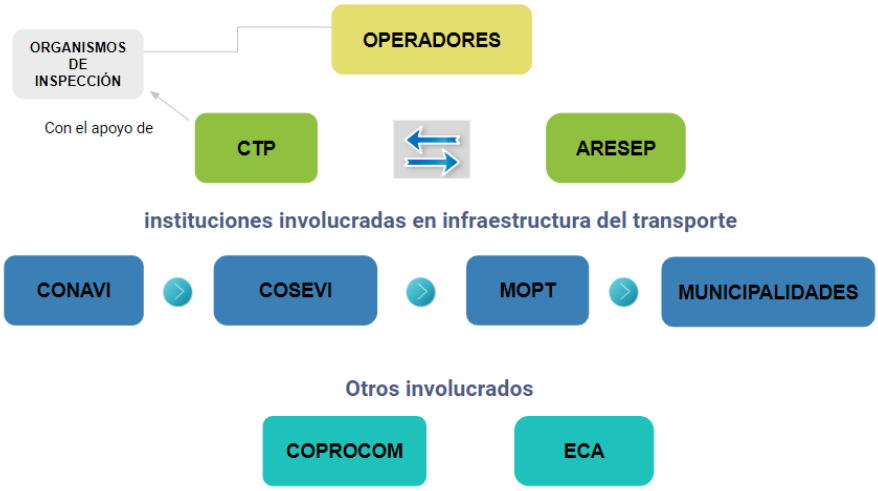
1.27. Por su parte, la Ley N° 7593 establece sobre la fiscalización del transporte público, que la regulación económica del servicio le corresponde a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), así como velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, para esto podrá emitir reglamentos técnicos que especifiquen las condiciones óptimas con que debe suministrarse el servicio público regulado. Además se le encomienda 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[4].

1.28. A su vez, existen otras instituciones relacionadas con el servicio de transporte público de forma indirecta, con competencias sobre la infraestructura vial para el transporte. En ese sentido, la infraestructura desempeña un papel fundamental en la prestación óptima del servicio de transporte de autobús. Las calles bien diseñadas y mantenidas proporcionan un entorno seguro y eficiente para que los autobuses circulen de manera fluida, minimizando retrasos y congestionamientos. Las aceras y paraderos adecuados permiten a los pasajeros acceder de manera segura a los autobuses y garantizan una experiencia cómoda. Además, una infraestructura vial bien planificada y organizada puede contribuir a reducir el tiempo de viaje, mejorar la puntualidad de los servicios y reducir los costos operativos.

[4] Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos Ley N°. 7593, artículos 4,5,6,14, 21 y 25.

Figura N°. 1

Organización para la prestación del servicio de transporte público modalidad autobús



Fuente: Elaboración CGR

1.29. Por su parte, mediante Decreto Ejecutivo N°. 40545-MOPT, se declara de interés público la Política Pública de la Modernización del Transporte Público Modalidad Autobuses del Área Metropolitana de San José. Ese Decreto indica en sus considerandos que desde el año 2000, con la publicación del Decreto Ejecutivo N°. 28337-MOPT, de Políticas y Estrategias de Modernización del Transporte Público, el MOPT se propuso establecer como política pública llevar a cabo la reorganización e integración del sistema de transporte público colectivo del Área Metropolitana de San José, incluyendo las rutas intersectoriales. Ello a efecto de que se ajuste a las condiciones existentes y futuras del desarrollo urbano del Área Metropolitana de San José, en donde las empresas operadoras del servicio público atiendan de forma adecuada las necesidades de movilidad de la población, y que además, cuenten con el grado de organización y capacidad empresarial que permitan un servicio a la persona usuaria de mejor calidad, eficiencia, seguridad y protección al medio ambiente. Esta Política Pública Sectorial, busca la articulación de los elementos que componen el sistema de transporte en el Área Metropolitana de San José (AMSJ). No obstante, por diferentes motivos, algunos de estos requisitos y condiciones no perciben una adecuación significativa del transporte público a las necesidades de movilidad de la población.

1.30. En el año 2021, el Ministerio inició el proceso de renovación de las concesiones del servicio de autobús para el período 2021-2028, que se ejecuta al amparo del artículo 21 de la Ley N°. 3503. Sobre este aspecto, es importante mencionar que la renovación se efectuó bajo un escenario en el cual, mediante el Decreto N°.42611- MOPT Reforma

Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas, se prescinde del proceso de evaluación de la calidad del servicio para el período 2020, establecido en el Decreto Ejecutivo 28833-MOPT, así como del Manual de Evaluación de la Calidad vigente, en razón de la declaratoria de emergencia nacional sanitaria decretada por el Poder Ejecutivo, situación que se mantuvo para el año 2021 y 2022, sin que se hubiese establecido ningún mecanismo alternativo para evaluar la calidad del servicio.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

1.31. Durante el proceso de la auditoría se ha venido implementando un plan piloto de pago electrónico por parte del Banco Central de Costa Rica (BCCR), en donde según algunos datos publicados por parte de esta entidad, uno de cada cuatro viajes se paga por medio de SINPE-TP[5]. Además, de acuerdo a la información remitida[6] por el BCCR, para este plan piloto se consideraron 213 unidades, un 9,5% del total de unidades dispuestas para el servicio de transporte público modalidad autobús, las cuales abarcan 9 rutas que operan en el país y se reconoce que continúa en aumento.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.32.

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
MAGEFI	Manual General de Fiscalización
LGCI	Ley General de Control Interno
CTP	Consejo de Transporte Público
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CONAPDIS	Consejo Nacional de personas con discapacidad
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
ITV	Inspección Técnica Vehicular
CIVE	Centros de Inspección Vehicular

[5] Es una plataforma de pagos que ofrece a los usuarios del transporte colectivo una experiencia de pago moderna, amigable e inclusiva. En su desarrollo participan el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Consejo de Transporte Público (CTP), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y las principales cámaras de autobuseros del país.

[6] Oficio GER-0179-2023 del 26 de julio de 2023.

2. RESULTADOS

2.1. La Ley N°. 6227, Ley General de Administración Pública, establece en su artículo 4 que: la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

2.2. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2° de la Constitución Política).

2.3. El principio de eficiencia se encuentra contenido en la Constitución Política cuando se refiere a conceptos claves como el de “buena marcha del gobierno” (art. 139, inciso 4), “buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas” (art. 140, inciso 8), y expresamente “eficiencia en la administración” (art. 191).

2.4. La Constitución Política también sienta las bases para la calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos a través de una serie de principios fundamentales. Estos principios incluyen la igualdad ante la ley, el bienestar social, la solidaridad y la protección de derechos fundamentales como el transporte, de manera que se asegure que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades y acceso a servicios esenciales que contribuyan a una buena calidad de vida.

2.5. De acuerdo con la Sala Constitucional, el buen funcionamiento de los servicios comprende el derecho a exigir que los servicios sean “prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, célere, eficaz y eficiente” (resolución 2003-11382 de las 15:11 hrs. del 7 octubre de 2003).

2.6. La calidad, considerada como un derecho de la persona usuaria, es una condición de funcionamiento del servicio, lo que implica que un servicio de calidad es aquél que funciona regularmente, desde un punto de vista de oportunidad, puntualidad, seguridad, razonabilidad, etc.; de ahí que la calidad se relaciona con el contenido esencial del principio de continuidad del servicio público, lo que a su vez implica el derecho de las persona usuarias a un funcionamiento normal y regular del servicio[7].

[7] Ver Dictamen C-197 del 07 de setiembre de 2017 de la Procuraduría General de la República.

INDEFINICIÓN DE UN NIVEL DE EFICACIA, EFICIENCIA Y CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AUTOBÚS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PERSONA USUARIA

2.7. De acuerdo con los resultados de la auditoría realizada, no es posible asegurar que el Consejo de Transporte Público y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, puedan definir un nivel de eficiencia, eficacia y calidad sobre el transporte público modalidad autobús para el período comprendido entre el 01 de enero del 2020 hasta 30 de junio del 2023, de manera que tampoco es posible concluir si sus labores contribuyen con el logro del objetivo de desarrollo sostenible N°.11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”. Por tanto, la gestión realizada por el CTP y la ARESEP requiere de acciones inmediatas de mejora, no solo desde una perspectiva de prestación del servicio y en especial la atención a las necesidades de las personas en condición de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores, sino también, en la generación de datos que permita la toma de decisiones oportunas así como una rendición de cuentas efectiva.

2.8. Al respecto, ambas instituciones carecen de información pertinente, veraz y suficiente para opinar razonablemente sobre la eficiencia, eficacia y calidad de la prestación del servicio de transporte público modalidad autobús, según los criterios establecidos. En cuanto a la **eficacia** evaluada, entre otros aspectos, a través del esquema operativo, no se tiene un reporte o mecanismo de verificación sobre la ejecución de la operativa diaria (frecuencia y horario de servicio) prestado por los operadores, para el período comprendido entre el 1 de enero 2020 al 30 junio 2023, con el fin de validar si el servicio se apega a lo establecido contractualmente.

2.9. Lo anterior a pesar de que la ARESEP cuenta con el Sistema de Información Regulatoria (SIR), que según ha indicado es la herramienta oficial y única para la recepción de información estadística, operativa, financiera y de mercado proveniente de los prestadores de los servicios regulados. Según lo expresado por la ARESEP esa herramienta sostiene las plataformas de información de datos abiertos[8] y la aplicación “ARESEP contigo”, las cuales contienen datos de tarifas y rutas; no obstante dicha información resulta insuficiente para evaluar la eficacia, eficiencia y la calidad de la prestación del servicio.

2.10. Sobre este aspecto, la ARESEP indicó[9] que:

> *“El cumplimiento de los esquemas operativos autorizados por el CTP es un elemento esencial de la calidad de servicio, pues de acuerdo con el “Ciclo de la calidad de servicio” de la norma nacional INTE G20, ello corresponde a las condiciones operativas (horarios y frecuencias) que el ente rector establece a partir*

[8] Sitio de datos abiertos https://aresep.go.cr/datos-abiertos/.
[9] Oficio OF-0977-IT-2023 del 10 de agosto de 2023.

de los estudios técnicos que correspondan ("calidad objetivo"). En ese sentido resulta fundamental que el CTP realice un monitoreo constante de la demanda del servicio para determinar posibles ajustes a los esquemas operativos, algo en lo que la Autoridad Reguladora le ha insistido en los últimos años, pues en general se han conservado los esquemas operativos autorizados que existían desde antes de la pandemia del Covid-19, con niveles de demanda menores y en el caso de la oferta con modificaciones unilaterales de parte de los prestadores."

2.11. Por su parte, el Departamento de Tecnologías de Información del CTP indicó[10] no contar con dicha documentación (referida en el párrafo 2.8) en el SICUT[11] (Sistema Integrado de Control Único de Transporte); además, los datos referentes a los esquemas operativos oficiales según lo establecido en los contratos, se encuentran únicamente en el Departamento de Concesiones[12], pero sin ser registrada en el sistema de cita a pesar de que el mismo fue creado para mantener la información actualizada de las concesiones y permisos de los servicios de ruta, taxis, especiales, perifoneo, grúas, entre otros.

2.12. Esta situación se presenta a pesar de lo que se establece en la Ley General de Control Interno N°. 8292, sobre la exigencia de sistemas de información para una gestión documental eficiente, que incluya bases de datos y aplicaciones informáticas, siendo que es responsabilidad de los jerarcas y titulares subordinados asegurar que la información sea confiable, relevante, oportuna y se comunique adecuadamente para cumplir con las responsabilidades, incluido el control interno (Artículo 16).

2.13. Por otra parte, las Normas de Control Interno para el sector público señalan que se deben establecer sistemas de información que permitan la obtención, procesamiento, generación y comunicación de información de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna, con eficacia, eficiencia y apego a la legalidad (Artículo 5.1). Situación que no se evidenció por parte del CTP ni de la ARESEP en las respuestas a los requerimientos de información.

2.14. Otro aspecto señalado en la citada norma, refiere a la calidad de la información (Artículo 5.6). Los jerarcas y titulares subordinados deben garantizar que los sistemas de información cumplan con los procesos necesarios para recopilar, procesar y generar información que satisfaga las necesidades de las personas usuarias basados en la oportunidad, la utilidad y la confiabilidad de la información. No obstante, como parte de la condición evidenciada, se realizó el siguiente cuadro, con el detalle de la información no suministrada por la Administración:

---

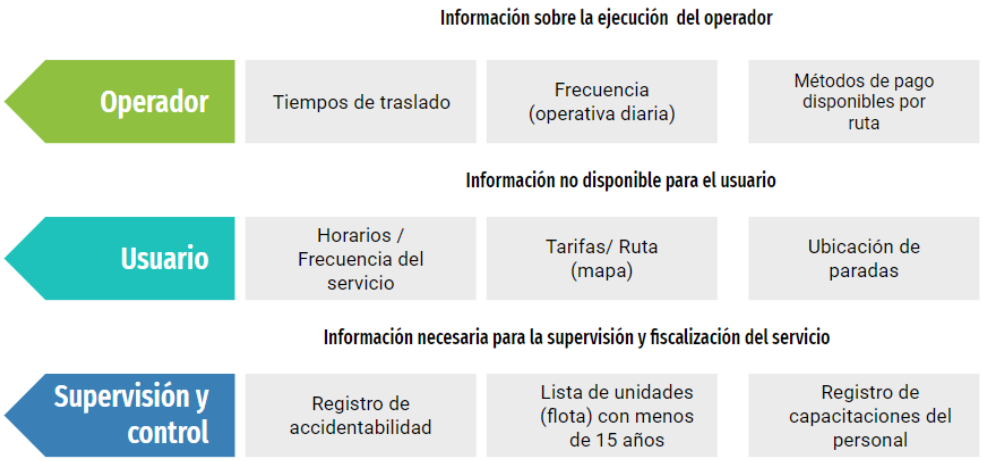
[10] Oficio CTP-DE-TIC-OF-0243-2023 del 7 de julio de 2023.

[11] Sistema creado para para mantener la información actual de las concesiones y permisos de los servicios de ruta, taxis, especiales, perifoneo, grúas, entre otros.

[12] Oficio CTP-DT-DAC-OF-1347-2023 del 27 de julio de 2023.

Figura N°. 2

Información básica no remitida por el CTP y la ARESEP para la planificación, control y ejecución del servicio de autobús



Fuente: Elaboración CGR

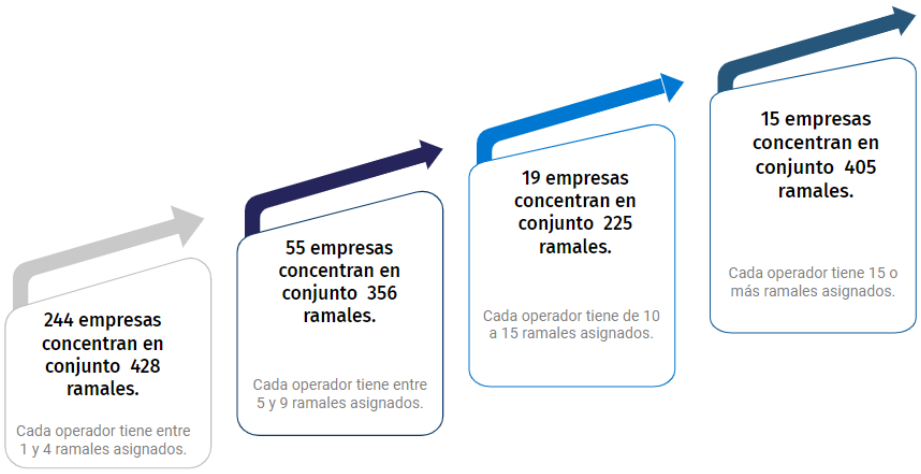
2.15. Cabe indicar que, el esquema de transporte que opera actualmente (ver Figura N°. 3), contiene 15 operadores que concentran alrededor de 405 ramales (más de 15 ramales por empresa, con extremos de hasta 100 ramales por empresa), 19 operadores que concentran 225 ramales (10 a 15 ramales por empresa), 55 operadores que concentran 356 ramales (de 5 a 9 ramales por empresa) y 244 empresas que concentran 428 ramales (de 1 a 4 ramales por empresa).

2.16. Lo anterior, sin que existan estudios técnicos que permitan garantizar su eficacia y eficiencia, situación que se agravó posterior a la pandemia considerando que tampoco se realizan evaluaciones de calidad[13] desde el año 2020, ni se cuenta con información que valide el cumplimiento del esquema operativo establecido contractualmente.

[13] Decreto N°. 42611- MOPT Reforma Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas.

Figura N°. 3

Distribución de ramales por operador



Fuente: Elaboración CGR, datos CTP

2.17. Los contratos y/o permisos de concesión establecen una estructura sobre las condiciones con las cuales un operador debe garantizar la prestación del servicio bajo una frecuencia definida y una flota de unidades pactada. Al respecto, la Administración indicó que no cuenta con estudios actualizados que armonicen la demanda del servicio[14], la flota requerida y la frecuencia de viajes en un contexto de eficiencia y calidad del servicio público. De manera que se mantienen condiciones inerciales bajo la argumentación de que se encuentran en proceso de modernización del Sistema.

2.18. Sobre el particular, según lo establecido a nivel contractual, existen operadores[15] cuya cantidad promedio de viajes por hora supera la flota vehicular autorizada o viceversa, situación que es relevante por cuánto variables como: cantidad de unidades, mantenimiento, combustible, choferes, esquema operativo, etc., podrían tener una incidencia directa en la estructura de costos que elabora la ARESEP para la determinación de la tarifa que finalmente pagan las personas usuarias del servicio; en

[14] Reunión virtual con personeros del CTP llevada a cabo el 23 de junio de 2023, oficio de la ARESEP No. OF-0977-IT-2023 del 10 de agosto de 2023.

[15] Empresas prestatarias del servicio público en diferentes rutas y ramales.

casos donde el diseño no esté en apego a la realidad, a la necesidad pública y en constante verificación.

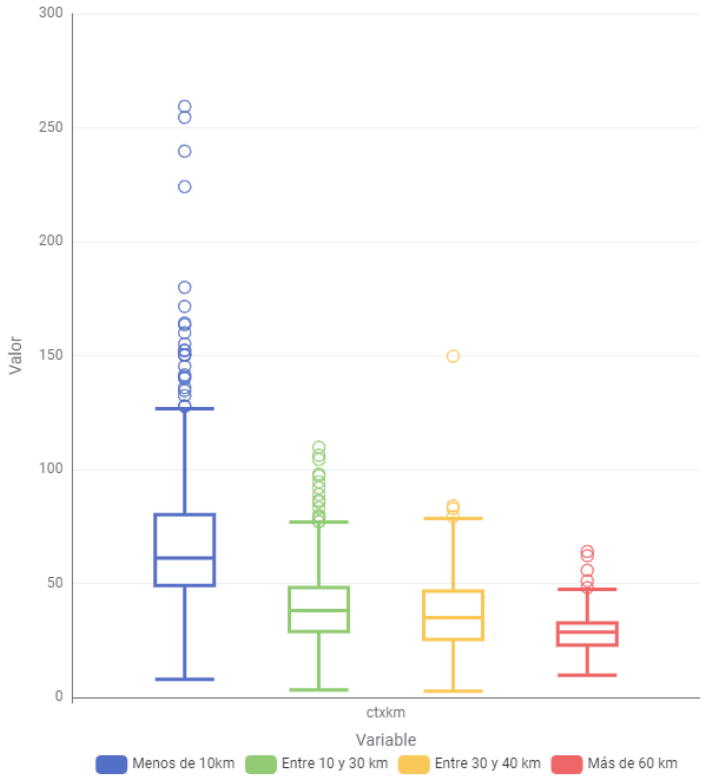
2.19. El Estado como titular del servicio público y de acuerdo a las leyes N°. 9078 y N°. 7969 y Ley 3503, es el responsable de regular el transporte público de personas, incluyendo autobús, normando las condiciones de control estatal en cada caso, para este fin a través del CTP regula y supervisa el transporte público, estableciendo normativas y políticas para asegurar calidad y seguridad. Por otra parte, los contratos refrendados por la ARESEP exigen que las concesionarias sigan el sistema operativo autorizado, ajustándose a las políticas de modernización dictadas por el CTP y la legislación pertinente.

2.20. Por su parte, en cuanto a **eficiencia,** no fue posible determinar si la persona usuaria se traslada al menor costo y en el menor tiempo, respecto de la distancia recorrida en el servicio de transporte público modalidad autobús. Lo anterior, dado que la información remitida tanto por la ARESEP como por el CTP, referente a la tarifa asociada y los kilómetros de las rutas respectivamente, no garantiza su integridad. Ello por cuanto no existe una variable única entre ambos registros, y la información integral de las dos instituciones no es homogénea ni comparable. Además, podría presentar errores dado que su registro no es estándar, es decir, se evidenció información donde la cantidad de kilómetros en algunos casos estaba para ambos sentidos (1-2 / 2-1) y en otros en un solo sentido, situación que limita la posibilidad de realizar análisis con dichos datos. Tampoco se contó con información relacionada con los tiempos de desplazamiento, por lo que los demás indicadores propuestos sobre la eficiencia del servicio no fueron posibles de evaluar.

2.21. A pesar de lo anterior y según los datos remitidos por la ARESEP, mediante el análisis realizado por parte de este Órgano Contralor (Gráfico N°. 2), se determinó que el costo por kilómetro disminuye conforme aumenta la cantidad de kilómetros de la ruta recorrida (economías de escala). Sin embargo, se encontraron 48 rutas que se alejan significativamente de la media para cada uno de los percentiles analizados (valores extremos). El costo por kilómetro para el segmento de 0 a 10 kilómetros es el que presenta mayor cantidad de este tipo de valores con 23 rutas y, además posee los mayores costos por kilómetro, esto debido a la fórmula utilizada para el cálculo de la tarifa por parte de ARESEP, en la que se toman parámetros estandarizados para cada ruta con un enfoque de empresa.

Gráfico N°. 1

Segmentación de distancias



Fuente: Elaboración CGR, datos ARESEP.

2.22. En cuanto a la **calidad desde un enfoque de prestación del servicio,** la Administración no cuenta con información básica que permita evaluar su desempeño a partir de indicadores de atención al cliente, seguridad e impacto ambiental. En ese sentido, no existen actividades por parte de la Administración para la verificación de las capacitaciones recibidas por los conductores y personal en general relacionado con la prestación del servicio y la atención a la persona usuaria. Además, no cuentan con registros sobre la cantidad de accidentes donde se han visto involucrados los autobuses y cómo se han gestionado estos eventos o bien la cantidad de años de funcionamiento que tiene la flota vehicular en operación.

2.23. La situación descrita anteriormente, requiere del establecimiento de mecanismos de control y buenas prácticas[16] que apuntan a la utilización de la tecnología para recopilar

[16] Proyecto sectorial Servicio de Asesoría en Política de Transporte (2014). Tools for Sustainable Urban Transport Experts. Recuperado del sitio del Proyecto de Transporte Urbano Sostenible (SUTP). / The CIVITAS Initiative (2011). Sistemas innovadores de información para el transporte público.

información del servicio en tiempo real de manera automática o manual, incluyendo entre otras cosas: la ubicación de las rutas, autobuses, paradas, volumen de pasajeros, horarios previstos, interrupciones del servicio, tarifas, tiempos promedio de viaje y espera, etc. En ese sentido, incluso los pasajeros requieren tener información fidedigna en tiempo real antes y durante el viaje, con el fin de planear sus desplazamientos puerta a puerta, eligiendo la ruta y el medio más adecuado durante todo su trayecto.

2.24. A pesar de que tanto el CTP como la ARESEP, tienen competencias sobre la calidad del servicio de autobús, no han consolidado sus funciones de forma integral, de manera que estén conformes con los mecanismos y metodologías de verificación de calidad que serán aplicados a los contratos y permisos de concesión de transporte. Un ejemplo de esto es que la ARESEP ha promovido desde el año 2018 la adopción de las normas nacionales de calidad en transporte público INTE G20 e INTE G21, con la expectativa de que la Junta Directiva del CTP las acoja como la referencia oficial para las evaluaciones de calidad en el servicio de autobús para el período de concesiones 2021 – 2028; no obstante, el CTP en sesión ordinaria 19-2023 del día 10 de mayo de 2023, acuerda en su artículo 3.1 aprobar la utilización del Manual de Evaluación de la Calidad 2023, formularios y disposiciones generales, que se había venido implementando en años anteriores desde 2015, sin que presente ningún ajuste de mejora.

2.25. En ese sentido, es importante recordar que producto de la pandemia por COVID-19, y según el Decreto N°. 42611- MOPT Reforma Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas, se prescinde del proceso de evaluación de la calidad del servicio para el período 2020, establecido en el Decreto Ejecutivo 28833-MOPT, así como del Manual de Evaluación de la Calidad vigente, en razón de la declaratoria de emergencia nacional sanitaria decretada por el Poder Ejecutivo. Esta situación se continuó prorrogando hasta el año 2022. Siendo que éste era el único mecanismo que permitiría recabar información sobre la prestación del servicio sin que fuese sustituido por algún otro que tuviera objetivos similares.

2.26. La situación descrita obedece a múltiples causas dentro de las que resalta la ausencia de actividades y mecanismos de control que permitan garantizar de forma oportuna la eficacia, eficiencia y calidad en la prestación del servicio, mediante la elaboración de estudios técnicos actualizados sobre: costos, demanda, calidad, tarifa, infraestructura, seguridad entre otros, tomando como eje central la opinión de la persona usuaria y de cara a los procesos de aprobación de concesiones.

2.27. Por otra parte, la Administración se ha convertido en un tramitador de permisos y/o concesiones, sin que dichos procesos obedezcan a un análisis pormenorizado y a un modelo país actualizado del Sistema de Transporte Público, acorde con las nuevas tendencias de movilidad y de atención sistematizada de la necesidad pública. A manera de ejemplo, únicamente se encuentran refrendados por la ARESEP 18 rutas de transporte

de autobús, esto a pesar de que derivan de un proceso relativamente reciente de renovación de concesiones que inició a finales del año 2021.

2.28. De esta manera, el servicio de transporte público actual se mantiene bajo condiciones inerciales con la argumentación de que se encuentra en un proceso de modernización que la Administración no ha logrado consolidar, pese a que se han realizado numerosos estudios y políticas,[17] al menos en los últimos 10 años. De esta manera, la opacidad de la Administración y la poca agilidad mostrada repercute en un esquema que contiene 194 rutas con concesiones pendientes de refrendo[18], 250 permisos activos[19] y 76 rutas inactivas[20].

2.29. El diseño del modelo de transporte público materializado en los distintos contratos de concesión no solo inciden en la calidad del servicio sino que se manifiestan en la fijación tarifaria; de manera que los elementos descritos repercuten en la asequibilidad del servicio público con una posible afectación en las personas usuarias desde distintas aristas (social, económico, acceso a educación, servicios básicos, salud, etc.). Lo anterior, tomando en cuenta que el transporte público tiene una incidencia directa e indirecta en el desarrollo económico de un país, ya que influye en aspectos como la competitividad, la innovación, la inclusión social y la sostenibilidad.

2.30. En esa misma línea, el CTP no es una institución que mantenga una cultura orientada hacia el uso de datos, que promueva su recolección, manejo y toma de decisiones basadas en evidencia. Esto se refleja al no contar con estrategias claras que permitan recolectar información a pesar de la emisión del Decreto N°. 42611- MOPT en que se prescinde del proceso de evaluación de la calidad del servicio sin considerar otras alternativas que suplieran esa ausencia. Tampoco se demuestra un empoderamiento del uso de datos por parte del personal de la ARESEP y el Consejo, para la toma decisiones y la transparencia en la prestación del servicio hacia la persona usuaria.

2.31. En ese sentido, si bien el MOPT ha señalado[21] que el Consejo de Transporte adolece limitaciones de recursos humanos y financieros es entonces necesario que se valoren otras opciones que le permitan a la Administración la captura de datos con el objetivo de evaluar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio de Autobús dentro de lo cual puede

---

[17] Oficio DVTSV-2023-0855 de fecha 27 de julio de 2023 en el que se indica un monto de ¢122.108.100,0 ejecutado del año 2018 al primer semestre del 2023 en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para el diseño y ejecución de intervenciones generales asociadas a la implementación del Proyecto de Sectorización Vial.

[18] Rutas renovadas que cuentan con acuerdo de renovación, con contrato de renovación emitido por el Consejo de Transporte Público, faltando como única etapa el refrendo por parte de ARESEP, según oficio CTP-DT-OF-0620-2023.

[19] Rutas en condición de permisionaria a la espera de un proceso de licitación pública.

[20] Oficio CTP-DT-OF-0458-2023 del 27 de julio de 2023.

[21] Oficio DM-2023-3725 del 12 de octubre de 2023.

recurrir a la coordinación y colaboración interinstitucional con diferentes organismos estatales. Por ejemplo, el país cuenta con el Sistema de Estadística Nacional (SEN)[22], del cual forma parte ese Ministerio el cual puede solicitar el apoyo técnico al Instituto de Estadística y Censos (INEC) para la elaboración de procedimientos de investigación y estadísticas con el fin de recabar información detallada sobre el transporte, para una mejor toma de decisiones desde las necesidades de movilidad de la persona usuaria.

2.32. En resumen, en el contexto del servicio de transporte público en la modalidad de autobús, el principio de *"lo que no se define, no se puede medir, lo que no se puede medir, no se puede mejorar"* Peter Druker, cobra una importancia crítica. Para brindar un servicio eficiente y seguro a los pasajeros, es esencial establecer estándares claros, definir y evaluar indicadores sobre su desempeño. Esto implica definir horarios precisos, normativas de seguridad, tiempos de respuesta a problemas y criterios de evaluación para los operadores. Solo a través de la medición constante de estos parámetros[23], como la puntualidad, la seguridad en el tránsito, la satisfacción del pasajero y otros, se pueden identificar áreas de mejora y tomar medidas concretas para optimizar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio de transporte público modalidad autobús, asegurando así una experiencia más satisfactoria para las persona usuarias y un sistema más efectivo en su conjunto.

LA PRESTACIÓN DEL TRANSPORTE DE AUTOBÚS PARA LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD, NO GARANTIZA UN SERVICIO ACORDE A SUS NECESIDADES.

2.33. En la evaluación realizada por esta Contraloría durante el período del 1 de enero 2020 al 30 de junio 2023, se determinó que la accesibilidad, entendida como la condición que debe cumplir un espacio físico o ambiente de vida, para que puedan utilizarlo todas las personas, independientemente de sus características, habilidades, destrezas y aptitudes, que implica que cada persona pueda llegar, ingresar y utilizar dicho espacio, en un contexto de seguridad, comodidad y autonomía, valorada a partir de los indicadores elaborados por parte de esta Contraloría General, no cumple con los parámetros establecidos, de manera que no se garantiza la accesibilidad en el transporte público modalidad autobús. Al respecto, la Administración no remitió la totalidad de la información solicitada para analizar los indicadores propuestos por parte de esta Contraloría General, lo que evidencia que la gestión realizada por el Consejo de Transporte Público y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos no cuenta con la información necesaria

[22] Artículo 4 de la Ley 9694.

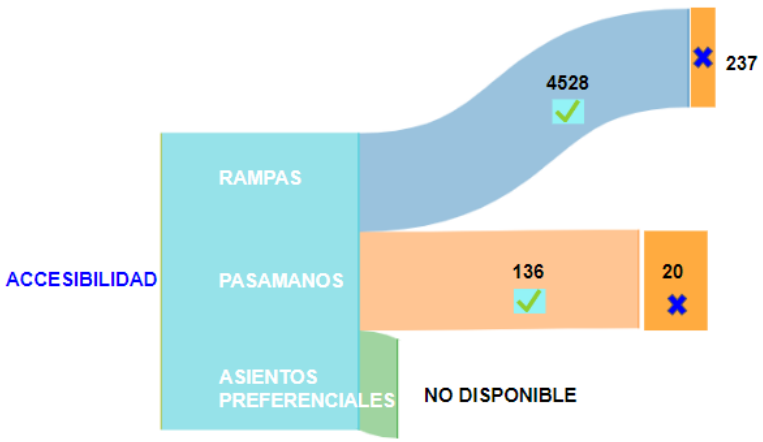
[23] El Manual de Evaluación de la Calidad vigente no considera una medición constante de los parámetros a evaluar lo que puede no garantizar que la calidad de servicio se conserve en el tiempo, ni un modelo de gestión de calidad orientado hacia la persona usuaria.

que permita tomar decisiones que prioricen a las poblaciones en condición de vulnerabilidad, a pesar de ser una situación que requiere de acciones inmediatas de mejora.

2.34. Producto de lo anterior y en aras de obtener mayor información al respecto y evaluar algunos aspectos relacionados, se procedió a solicitar[24] al Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), información sobre la inspección técnica vehicular que se realiza a la flota de ruta regular modalidad autobús, relacionado con aspectos de rampas, pasamanos, asientos preferenciales e información. En respuesta a dicha solicitud, se recibió el oficio CSV-DP-FTV-0343-2023, en el cual se indican los aspectos que se analizarán con detalle más adelante.

Figura N°. 4

Resultados de Accesibilidad



Fuente: Información suministrada por el CTP y el COSEVI (2023)

2.35. De acuerdo con información proporcionada por parte del CTP, respecto a la ***cantidad de unidades (buses) con rampas***, de un total de 4765[25] unidades que hay en el país, 237 no cuentan con rampa o no se tiene la información; además, según datos de la inspección técnica vehícular suministrados por el COSEVI, durante los meses de octubre a diciembre 2022[26], 20 unidades (de un total de 156), presenta “defectos de funcionamiento de la rampa y/o elevador”, considerando dos casos en los cuales “no se cuenta con espacio

[24] Oficio DFOE-CIU-0287 (08814) del 2023.
[25] Se cuenta con información de 452 rutas de autobús.
[26] Se informó mediante oficio CSV-DP-FTV-0343-2023 del 9 de agosto de 2023 solo contar con esta información en versión final.

interno para colocar silla de ruedas"[27]. Cabe resaltar, que todas las unidades inspeccionadas tienen 15 o menos años de vida útil y según el parámetro establecido, el 100% de la flota debería tener rampa de abordaje en perfecto funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en la Ley N°. 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y su reglamento.

2.36. En cuanto a la ***cantidad de unidades (buses) con pasamanos,*** y según la información suministrada por el COSEVI para el período (octubre a diciembre 2022), de un total de 156 unidades analizadas en los CIVE[28], 23 presentan defectos de estado de barras y/o agarraderas (cerca del 15%); y según los criterios establecidos la condición de accesibilidad respecto a los pasamanos, es muy mala.

2.37. En relación con los **asientos preferenciales,** si bien es un elemento obligatorio establecido en la Ley N°. 7600, la Administración no cuenta con el registro de las unidades y la verificación de su cumplimiento,[29] de ésta manera, no es posible cuantificar la ***cantidad de unidades (buses, paradas, estaciones) con asientos prioritarios.*** En complemento a lo anterior, según datos aportados por COSEVI, de un total de 156 unidades analizadas en los CIVE, 10 presentan rotulación incompleta (cerca del 6,4%), en mal estado o nula, de acuerdo a lo requerido según la Ley N°. 7600, la cual debe colocarse tanto dentro como fuera de la flota vehicular.

2.38. En cuanto al indicador de **Cantidad de unidades con medios de comunicación auditivos-visuales**, las instituciones (CTP y ARESEP) no aportaron dicha información, la Intendencia de Transporte indicó[30] que: *"En el caso de los datos de la cantidad de autobuses con ciertas características (rotulación visual, medios de comunicación auditivos)*(...)l*a Intendencia no dispone de esta información, por lo que se recomienda que sea solicitada al MOPT-CTP."* En ese mismo sentido, el CTP señaló[31] no tener esta información.

2.39. Producto de lo anterior, únicamente se analizaron las evaluaciones realizadas de inspección técnica vehícular para el período de (octubre a diciembre 2022) aportadas por COSEVI, sobre el tema de rotulación, la cual indica que de un total de 156 unidades analizadas en las estaciones de inspección, 95 presentan rotulación en mal estado o incompleta (cerca del 60,89%).

---

[27] Así descrito en el Anexo "Tabla de Información" del oficio CSV-DE-2794-2023 del 10 de agosto de 2023.
[28] Centros de Inspección Vehicular.
[29] Oficio OF-0895-IT-2023 el 20 de julio de 2023 emitido por la ARESEP y el oficio CTP-DT-OF-0458-2023 del 27 de julio de 2023.
[30] Oficio OF-0895-IT-2023 del 20 de julio de 2023.
[31] Oficio CTP-DT-OF-0458-2023 del 27 de julio de 2023.

2.40. Con relación a lo analizado sobre el tema de: rampas, pasamanos, asientos preferenciales e información para las personas usuarias, se observa que los operadores aún cuentan con autobuses que no cumplen las condiciones necesarias para la prestación del servicio de acuerdo a lo establecido en la Ley N°. 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y su reglamento, así como lo indicado en el Decreto Ejecutivo 40659-MOPT, MP, y el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que dispone que el aprovisionamiento de las unidades de transporte de autobús debe cumplir con la normativa técnica relativa a accesibilidad. Además, la Agenda 2030 establece como uno de los valores universales para el Desarrollo sostenible el principio de no dejar a nadie atrás, bajo el entendido de lograr reducir las desigualdades y garantizar los derechos humanos para todas las personas sin discrimininación, ni exclusión.

2.41. En detrimento de lo anterior, el CTP ni la ARESEP llevan un control estricto relacionado con este aspecto, que se agrava aún más por cuanto estas instituciones no cuentan con mecanismos de control y verificación del estado de las unidades que prestan el servicio, en lo que respecta al cumplimiento de lo establecido legalmente en la supracitada Ley N°. 7600 y su reglamento. Así también la Ley N°. 9078 “Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial”, en la Sección III, Artículo 52; establece que el CTP, en conjunto con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) deberá trabajar continuamente en la actualización y el mejoramiento de los lineamientos aplicables a los vehículos de transporte público, para el efectivo cumplimiento de la Ley N.º 7600, así como en la búsqueda de mejores condiciones para las poblaciones vulnerables y el mejoramiento del servicio que presta el estado a través de los operadores.

2.42. Por otra parte, en lo que respecta a la información para planificar un viaje, durante el trayecto y en estaciones y puntos de parada del servicio, no se cumple con los parámetros establecidos, de manera que no se garantiza el acceso integral a la información del servicio en el transporte público modalidad autobús y mucho menos para las personas en condición de vulnerabilidad, quienes podrían requerir de otras herramientas para la obtención de la información. Al respecto no se cuenta con ningún **mecanismo para el acceso a la información** promovido por la Administración de acceso fluido y que combine todas las opciones de transporte para la planificación de un viaje en tiempo real.

2.43. Al respecto, la ARESEP indicó[32] que actualmente no cuenta con mecanismos para que la información del servicio de transporte público en modalidad autobús esté disponible para las personas usuarias en esos términos. Además, precisó que entre los años 2017 y 2020

[32] Oficio OF-0895-IT-2023 del 20 de julio de 2023.

se realizaron planes piloto con la instalación de GPS en autobuses. Sin embargo, señaló que cuenta con información del pliego tarifario y rutas vigentes a través de plataformas de acceso público[33]. Lo anterior, si bien es un avance relevante, aún no cumple con las necesidades de las personas usuarias.

2.44. A su vez, el Consejo de Transporte Público (CTP) señaló[34] que:

> ***"A la fecha no se cuenta con ningún mecanismo que permita a los usuarios a acceder a dicha información.*** *Se está promoviendo institucionalmente a adquirir una para el año 2024, pero aún no hay claridad de contar con los recursos para su adquisición. A pesar de que desde el año anterior se venía trabajando el anteproyecto no se ha contado con los recursos para la adquisición de la misma."* (el resaltado no corresponde al original).

2.45. Aún cuando el CTP y la ARESEP son instituciones que además de tener una relación directa con personas usuarias del transporte público y las vías, podrían recolectar datos estratégicos en temas claves de transporte público, incluso sobre aspectos atinentes a factores asociados con perspectiva de género, para robustecer su planificación, no lo realizan. Por ejemplo en Costa Rica el 60% de las mujeres[35] utiliza el autobús como principal medio de transporte, en su mayoría por motivo de labores de trabajo, estudio, cuido, compras o tramitología; no obstante, no fue posible identificar que la Administración ejecute la planificación del servicio de ruta regular autobús con base en estudios de movilidad para tener un mejor entendimiento de los patrones de viajes que hombres y, en especial, las mujeres realizan, con el fin de que el transporte público modalidad autobús responda de mejor manera a las necesidades de género, situación que sumada a la brecha de acceso a la información desde distintos mecanismos (aplicaciones, web, señaléticas, etc.) evidencia una limitada concepción del modelo integral de servicio que se presta a las personas usuarias.

2.46. Por su parte, sobre el indicador **cantidad de paradas con información audio-visual,** si bien es un componente imprescindible en el servicio de transporte público, la Administración no cuenta con el registro. Sobre este aspecto, la ARESEP indicó[36] que actualmente se encuentran en proceso de depuración y revisión por parte de la Intendencia de Transporte, de los datos de la ubicación de las paradas. En cuanto al CTP, este Consejo señaló que cuenta con una base de datos con la cantidad de paradas por

[33] Entre esos se encuentras los enlaces de datos abiertos con información geográfica (https://aresep.go.cr/transparencia/informacion-geografica/) y tarifas (https://aresep.go.cr/autobus/tarifas/), así como la app "ARESEP contigo".
[34] Oficio CTP-DT-OF-0458-2023 del 27 de julio de 2023.
[35] Encuesta realizada en MiTransporte. GIZ 2018.
[36] Oficio OF-0895-IT-2023 del 20 de julio de 2023.

ruta, no obstante, desconoce si cuentan con la señalética correspondiente y el parabús necesario según demanda de ellas[37] dado que señalan que no es parte de su competencia.

2.47. Como aspecto positivo, es importante señalar que de los indicadores analizados el ***costo por kilómetro*** y su relación con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), se determinó que no había correlación entre estas dos medidas, lo que podría indicar que según la información de los esquemas operativos definidos contractualmente, no existe una desigualdad marcada entre cantones con altos o bajos niveles de pobreza multidimensional.

ESCAMPADEROS O PARADAS Y SU IMPORTANCIA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

2.48. Los escampaderos o paradas definidos en el Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior (DE-29253-MOPT) como estructuras de diseño autorizadas por el Departamento de Ingeniería del CTP, ubicadas en el derecho de vía de las carreteras nacionales para ser utilizadas por las personas usuarias del servicio público de transporte remunerado de personas en paradas autorizadas y debidamente señalizadas por la Dirección General de Ingeniería de Tránsito, en la cual se puede incluir información institucional y/o comercial.

2.49. La "Guía integrada para la Verificación de la Accesibilidad al Entorno Físico"[38] define el concepto de accesibilidad como: *"...un entorno que permite su utilización con seguridad y eficacia para el mayor número de personas; resultando beneficiosa para toda la ciudadanía incluyendo a las personas con discapacidad (...) permite la participación en todas las esferas de la sociedad (cultural, recreativa, educativa, deportiva, política y laboral) que potencia la independencia personal."*

2.50.

[37] El Ministerio de Obras Públicas y Transportes realizó una encuesta a la ciudadanía mediante las plataformas de Facebook e Instagram del 22 al 30 de junio del presente año con el fin de conocer la opinión de los persona usuarias en el diseño de un parabus.

[38] CNREE, CFIA. 2010. Guía Integrada para la Verificación de la Calidad al Entorno Físico 1 ed. Heredia, Costa Rica.

A modo de ejemplo, esta Contraloría General realizó una visita a 16 diferentes rutas en las provincias de: Guanacaste, Puntarenas, Heredia, Alajuela y San José en la cuál no se identificaron estándares mínimos que permitan garantizar que se cuenta con la información audiovisual acorde a las características de la demanda y de las rutas. Particularmente, algunas paradas presentan escampadero y señalética sencilla. Así como también algunas otras paradas en donde los escampaderos son construidos por personas usuarias o negocios de la zona con distintos materiales, o bien situaciones en donde del todo no cuentan con la infraestructura ni señalización, especialmente en el centro de San José.

Fuente: Elaboración CGR

2.51. Es importante señalar que en la totalidad de las paradas visitadas no fue posible visualizar: la identificación del número de cada una de las rutas que pasan por ese punto, información sobre la frecuencia del servicio, horario de servicio, número de teléfono o contacto para quejas o denuncias.

2.52. Posterior a la revisión y análisis de la normativa del sector, se determinó una clara obligación por parte del Estado de que se cuente con la infraestructura adecuada, apegada a criterios técnicos que garanticen la seguridad vial y la satisfacción de la persona usuaria, todo lo cual recae en la esfera de competencia del MOPT. No obstante, no se pudo determinar la regulación expresa y claramente definida, sobre qué instancia de ese Ministerio debe asumir lo relativo a la infraestructura de paradas en lo que corresponde a la red vial nacional. Esa indeterminación es patente en la posición señalada por el propio CTP, que no asume ni señala[39], ante pregunta formulada por este órgano contralor, sobre quién es el responsable de colocar la infraestructura necesaria en los puntos establecidos como “zonas de parada” para ruta nacional y ruta cantonal.

2.53. Lo anterior se evidencia en lo mencionado en distintas leyes y reglamento que en relación al deber de las instituciones señala la Ley N°. 3155 de creación del MOPT, en su art. 2,

[39] Oficio CTP-DT-OF-0620-2023 del 6 de setiembre del 2023, se señaló: “...el CTP se encarga de establecer y fijar la ubicación de los puntos de parada de los servicios de transporte público, quedando fuera de la competencia de este Consejo la colocación de las estructuras tradicionalmente asociadas a las paradas, como es el caso de los escampaderos…”.

que la responsabilidad genérica en materia vial y de transporte está a cargo de ese Ministerio, sobre la red vial nacional y de las Municipalidades en los casos de caminos cantonales[40]. Por su parte, la Ley General de Caminos Públicos, Ley N°. 5060, (artículos 1, 2, y 19) establece la competencia del MOPT por medio de las Direcciones Generales de la Policía de Tránsito y de Ingeniería de Tránsito, sobre el uso adecuado de los derechos de vía de la red vial nacional y también se otorga a los gobiernos locales lo correspondiente sobre la red vial cantonal y se establece la necesidad de una autorización previa del MOPT para poder hacer construcciones o edificaciones frente a las carreteras existentes o en proyecto. Tampoco se observó algún tipo de regulación, a partir de la rectoría técnica que establece la Ley N°. 9329, Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (art. 10) para el caso concreto de las municipalidades.

2.54. Además, de acuerdo con la Ley N°. 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi, art. 7 inciso i, corresponde al CTP, el "Fijar las paradas terminales e intermedias de todos los servicios de transporte público remunerado de personas".

2.55. Asimismo, no se evidenció un interés de coordinación y comunicación con otras instituciones para que la infraestructura (parabuses, aceras, terminales, etc.) ofrezca seguridad y comodidad a las personas usuarias. Por ejemplo, esta Contraloría General en consulta realizada a 35 municipalidades a nivel nacional, identificó que dentro de las principales problemáticas[41] sobre la infraestructura de paradas y la información que debe colocarse en ellas, se encuentran la débil coordinación y articulación por parte de las instituciones que cuentan con responsabilidades asociadas al servicio, la falta de presupuesto para el equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de paradas y terminales de transporte y que a la fecha existe un desconocimiento de las zonas o puntos designados por el MOPT/CTP para colocar los parabuses necesarios.

2.56. A su vez, no existe oficialmente una guía para el diseño de las paradas y terminales que permita la inclusión de todos los peatones y personas usuarias. Además, se destaca que no se cuenta con un plan que permita visualizar el accionar conjunto de las organizaciones de manera que de cara a la futura modernización del transporte se ejecute bajo una hoja de ruta y un alcance de intervención en la infraestructura física de forma integral con el servicio público de autobús.

INSATISFACCIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS CON RESPECTO A LA CALIDAD DEL SERVICIO DE AUTOBÚS

[40] En ese sentido puede verse también dictamen C-144-2018 del 19 de junio 2018 y C-85-2000 del 3 de mayo del 2000, ambos de la Procuraduría General de la República.

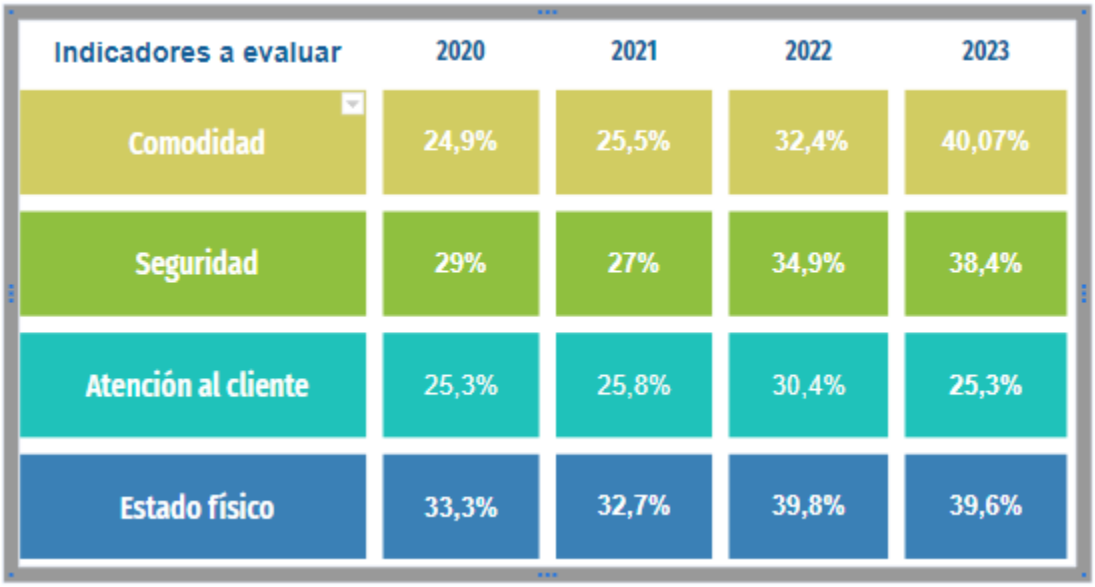
[41] Se registraron 108 problemáticas sobre la infraestructura de paradas a la que se enfrentan las instituciones involucradas.

2.57. La calidad es considerada un derecho de las personas usuarias, forma parte esencial del servicio público y se relaciona con su funcionamiento en términos de oportunidad, puntualidad, seguridad, razonabilidad, etc. Desde un enfoque de percepción de las personas usuarias, la calidad del servicio de autobús implica la forma con la que estas perciben el servicio público según sus vivencias y de su entorno personal. Este enfoque se basa en la imagen mental que la persona usuaria se forma del servicio, en relación con sus sensaciones, necesidades, motivaciones y la experiencia previa.

2.58. Al respecto, según los datos de la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos (ENPSP 2023) elaborada por esta Contraloría General en 2023 y de la encuesta sobre acceso, uso y satisfacción de los servicios públicos regulados por la ARESEP para los años 2020 a 2022, se determinó que existe una insatisfacción de las personas usuarias con respecto a la calidad del servicio de autobús, los resultados se resumen en la siguiente figura.

Figura N°. 5

Percepción de la Calidad



Indicadores a evaluar	2020	2021	2022	2023
Comodidad	24,9%	25,5%	32,4%	40,07%
Seguridad	29%	27%	34,9%	38,4%
Atención al cliente	25,3%	25,8%	30,4%	25,3%
Estado físico	33,3%	32,7%	39,8%	39,6%

Fuente: Encuestas Sobre Acceso, Uso y Satisfacción de los Servicios Públicos Regulados por Aresep en el período 2020 - 2022 y Encuesta Nacional de Percepción de Servicios Públicos (ENPSP) aplicada por la CGR en el período 2023.

2.59. Los anteriores resultados son producto del análisis realizado por parte de este Órgano Contralor y cuyos parámetros se detallan en el anexo 1, puestos en conocimiento de la

Administración del CTP y de la ARESEP mediante el oficio de remisión de criterios de auditoría, indicado anteriormente.

2.60. La **comodidad,** entendida como el espacio adecuado que genera bienestar y facilita la estancia y el traslado a bordo de un autobús obtuvo una calificación de "regular", lo anterior dado que el 40,07% de los encuestados en la ENPSP 2023 tienen una percepción negativa sobre este rubro. Situación muy similar se encuentra en los resultados de las encuestas de ARESEP, donde el porcentaje de personas con percepción negativa sobre la comodidad ha venido en aumento del 24,9% en 2020 a un 32,4% en 2022.

2.61. En lo que respecta a la **seguridad**, esta CGR consideró dos puntos a evaluar: la seguridad durante la espera para abordar el autobús y la seguridad durante el trayecto**.** Durante la espera del servicio, un 38,4% de la población consultada en la ENPSP 2023, indicó sentirse insegura, mientras que un 22% considera que no se sienten seguros cuando realizan traslados a bordo de la unidad. Esta situación también se ve reflejada en los datos de percepción aportados por la ARESEP, puesto que el porcentaje de personas que dicen sentirse inseguras durante el viaje pasó del 29% en 2020 a un 34,9% para el 2022. De acuerdo con estos porcentajes obtenidos, se evidencia una importante oportunidad de mejora para que las instituciones involucradas coordinen y sumen esfuerzos por establecer normativas precisas, formar a conductores de manera adecuada y concientizar a los ciudadanos sobre la importancia del respeto mutuo en las calles. Asimismo, la tecnología ofrece soluciones innovadoras[42] que no solo disuaden el comportamiento delictivo, sino que también ofrecen datos valiosos para análisis de patrones y garantizar la integridad física de los pasajeros en un entorno urbano seguro.

2.62. En el caso del indicador sobre **diversidad de pago,** tan solo un 24,8% de la población mencionó en la ENPSP 2023 que prefiere la tarjeta bancaria o recargable como medio de pago en el transporte público; por su parte un 70,7% manifiesta su preferencia hacia el dinero en efectivo. Sobre este aspecto, es importante mencionar que actualmente, se ha venido implementando un plan piloto de pago electrónico a cargo del Banco Central de Costa Rica (BCCR), en donde según algunos datos publicados por parte de esta entidad, uno de cada cuatro viajes se paga por medio de SINPE-TP[43]. Para este plan piloto se consideraron 213 unidades que abarcan 9 rutas que operan en el país, aspecto que se reconoce va en aumento.

---

[42] Sistemas de monitoreo en tiempo real, cámaras de seguridad, sensores de colisión, alertas automáticas, sistemas de reconocimiento facial, tarjetas inteligentes para control de acceso, etc.

[43] Es una plataforma de pagos que ofrece a los usuarios del transporte colectivo una experiencia de pago moderna, amigable e inclusiva. En su desarrollo participan el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Consejo de Transporte Público (CTP), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y las principales cámaras de autobuseros del país.

2.63. Sobre el eje de **atención al cliente** un 25.3% de la población entrevistada por esta CGR indica que no reciben un trato amable en la prestación del servicio de transporte público modalidad autobús, condición también señalada por los encuestados por la ARESEP pues para 2020 un 25,.3% tenían percepción negativa sobre este rubro, 25,8% en 2021 y 30,4% en 2022. Esta situación podría tener relación con la falta de capacitación constante en estos temas sobre la atención y el servicio a la persona usuaria por parte de los operadores. Aún cuando el porcentaje es menor al 40%[44], no debe perderse de vista que una comunicación asertiva y una actitud amable, no solo mejoran la experiencia de la persona usuaria, sino que contribuye en el manejo de situaciones con calma y profesionalismo, mostrando empatía y respeto hacia las personas usuarias.

2.64. En lo que respecta al **estado físico de la flota** utilizada para la prestación del servicio, el 39,6% de la población entrevistada por parte de la CGR, considera que no se encuentra en buen estado, misma condición encontrada en las encuestas aplicadas por la ARESEP, donde el 39,8% de las personas usuarias encuestadas en 2022 tenían una percepción negativa, de acuerdo al rango establecido en los criterios de esta auditoría, esta situación ubica al servicio en el límite inferior para catalogarlo como bueno en este aspecto de calidad. En relación con este tema se evidencia la importancia de que la Administración esté en constante verificación de que la flota vehicular en operación cumpla con aspectos mínimos establecidos como: inspección técnica vehicular, años de servicio, rotulación visible, limpieza, entre otros.

2.65. La condición determinada anteriormente se suma a la carencia de una evaluación integral de calidad con énfasis en la perspectiva de la persona usuaria y con miras a la modernización del sistema de transporte público modalidad autobús. Sobre este aspecto, a pesar de que la ARESEP efectúa encuestas anuales de percepción sobre los servicios públicos regulados, incluyendo el de autobús determinando que presentan los niveles más bajos de satisfacción de las personas usuarias[45], ha vinculado únicamente estos insumos con la propuesta de implementación de las normas nacionales de calidad INTE G20 e INTE G21. Normas que a pesar de ser el resultado de un esfuerzo conjunto entre la ARESEP y el CTP, a la luz de disposiciones anteriores de la Contraloría General[46], el Consejo Directivo del CTP no las acogió formalmente. En su defecto, en sesión ordinaria 19-2023 del día 10 de mayo de 2023, acuerda en su artículo 3.1 aprobar el Manual de Evaluación de la Calidad 2023, formularios y disposiciones generales, manual que se ha

---

[44] Según los rangos de análisis se cataloga el servicio como bueno. Ver rangos en Anexo 1.

[45] Oficio N° OF-1467-IT-2023 en el que se menciona que la nota promedio general del servicio de autobús fue de un 7,4 en la escala de 0 de 10. De los 24 criterios consultados, solamente 4 de ellos superan el 8: disponibilidad de vueltos (8,2), respeto de señales por parte del chofer (8,0), forma de pago (8,0) y presentación del chofer (8,1). Al contrario, se encuentran seis criterios con resultados menores a 7 lo que muestra las deficiencias en la prestación del servicio: puntualidad de las horas de salida (6,9), los horarios de servicio (6,8), la frecuencia del servicio (6,8), el estado de los buses (6,8), la estructura física de las paradas (6,5) y la disponibilidad del servicio en fines de semana y feriados (6,0).

[46] Disposiciones 4.4 y 4.14 del Informe N°DFOE-IFR-IF-00005-2018 Informe de Auditoría de carácter especial sobre la transparencia del proceso de concesión de taxis en el Consejo de Transporte Público (CTP).

venido aplicando desde el año 2015, periodo de la primera evaluación de calidad de ruta regular, sin que presente ningún ajuste de mejora, con el agravante de que en los años 2020 a 2022, se prescinde del proceso de evaluación de la calidad del servicio producto de la emergencia sanitaria por COVID-19[47], siendo este el único mecanismo que permitiría recabar información sobre la prestación del servicio.

2.66. En términos generales, las situaciones encontradas obedecen a la falta de un modelo de fiscalización integral de la calidad del transporte público modalidad autobús que tome como punto de partida a la persona usuaria del servicio, de manera que las actividades realizadas tanto por el CTP como por la ARESEP, consideren elementos de buenas prácticas comunes, en el entendido que las dos tienen competencias en el tema, lo cual implica la necesidad de integrar los esfuerzos hacia una visión país en beneficio de todas las poblaciones pero en especial de aquellas en condición de vulnerabilidad. Algunos países de América han implementado buenas prácticas bajo esa línea, como los casos de Transmilenio en Bogotá, Colombia, que ha logrado transformar el servicio a partir de un enfoque de eficiencia, puntualidad y fiscalización rigurosa, así como programas de mantenimiento y renovación de flotas, lo que ha logrado mejoras significativas en la calidad del servicio. En México, el Metrobús ha logrado a través de la fiscalización, garantizar la calidad y seguridad del servicio, esto aunado a la incorporación de unidades de bajas emisiones y tecnología de avanzada para mantener informado al pasajero. Otro caso de éxito se observa en la ciudad de Curitiba, Brasil, que bajo un estricto control de calidad a través de la fiscalización de horarios y el mantenimiento de la flota, ha logrado una mejora significativa en la movilidad urbana aunado a una alta satisfacción de las personas usuarias del servicio[48].

2.67. Por otra parte, estos resultados podrían coincidir con que la evaluación de la calidad del servicio de transporte público modalidad autobús que se ha venido realizando desde el año 2015 hasta el 2019, se ejecutó sin tomar como eje prioritario a la persona usuaria del servicio público, lo cual se pretende continuar aplicando para el año 2023. Esta evaluación se realiza a través de los Organismos de Inspección que son sufragados por los mismos operadores, donde sus actividades se limitan a la verificación en el cumplimiento de frecuencias y horarios, nivel de ocupación, especificaciones y mantenimiento de flota, contraloría de servicios, entre otros.

---

[47] Decreto N°. 42611- MOPT Reforma Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas.

[48] TransMilenio Bogotá - Colombia (BRT). Revista PITRA. LanammeUCR. Vol 2. Nº 22. Octubre 2011. Boletín FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CEPAL. Edición Nº 312, número 8 de 2012. Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) y desarrollo urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2013.

2.68. Por su parte, las buenas prácticas[49] apuntan a que actualmente a través de la tecnología es posible recopilar información de servicio en tiempo real de manera automática o manual, incluyendo la percepción de la persona usuaria en cuanto al servicio que se presta en cualquiera de sus variables. Además, en cuanto a los atributos a evaluar, la norma UNE-EN-13816 señala, como los criterios de calidad, la evaluación prioritaria en atención al cliente, confort, seguridad, infraestructura, entre otros.

2.69. Sobre este aspecto, ya la Contraloría General en el año 2021 había hecho énfasis en dos aspectos: el primero en cuanto a ajustar las verificaciones de calidad acorde con el entorno y sus características, sin que ello represente una omisión de la responsabilidad por parte de la Administración de velar por el cumplimiento de la calidad en el servicio. Y el segundo, sobre realizar actividades de control de la actividad y no limitarse a la información suministrada por los Organismos de Inspección. Así las cosas, el control objetivo e imparcial de la Administración no puede ser suplido únicamente a través de esos productos, sino que debe ser sujeto a la verificación respectiva y al empleo de otros mecanismos de control adicionales, que permitan contar con suficientes insumos para la determinación del cumplimiento razonable de los requisitos de calidad y las responsabilidades asociadas a ello.

2.70. En los últimos años, la caída en el uso del transporte público en modalidad de autobús se ha visto reflejada en la percepción de las personas usuarias; por ejemplo para el año 2018 se realizó por parte de la Contraloría General la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos y se determinó que, en comparación con el 2015, la utilización del transporte público sufrió un descenso importante de casi 20 puntos porcentuales (64% a 52%), acompañada por un marcado aumento en la preferencia por el vehículo privado.

2.71. Este cambio en los patrones de movilidad se ha traducido en un aumento en la congestión del tráfico, un incremento en la contaminación del aire y una presión adicional sobre la infraestructura vial. Factores como la comodidad, la flexibilidad de horarios y la percepción de una mayor seguridad, han contribuido a que más personas opten por el vehículo privado, lo que plantea desafíos significativos para la sostenibilidad urbana y la calidad de vida de las ciudades.

2.72. La falta de evaluación de la calidad, una demanda cautiva y la carencia de competencia entre los proveedores no insta a mejorar y ofrecer un servicio eficaz, eficiente y de calidad. Esto puede inducir a que el sistema de transporte se concentre en un reducido grupo de operadores que carezcan de incentivos para innovar o mejorar. Además, un

[49] Proyecto sectorial Servicio de Asesoría en Política de Transporte (2014). Tools for Sustainable Urban Transport Experts. Recuperado del sitio del Proyecto de Transporte Urbano Sostenible (SUTP). / The CIVITAS Initiative (2011). Sistemas innovadores de información para el transporte público.

sistema de transporte público ineficiente puede tener un impacto negativo en la economía local y regional para todos los habitantes del país, especialmente en aquellas poblaciones más vulnerables y marginadas, ya que actualmente son las más dependientes de este, situación que puede agravar las desigualdades en el acceso a oportunidades educativas, laborales y de salud; aunado a que limita la aspiración de que los habitantes del país, sin distingo alguno, puedan optar por un servicio público de autobuses que privilegie su uso de cara a otros medios de transporte como el vehículo privado.

3. CONCLUSIONES

3.1. El control sobre la planificación y modernización del sistema de transporte público modalidad autobús es un desafío constante que requiere adaptación, flexibilidad y trabajo conjunto de las instituciones involucradas. Esta gobernanza efectiva implica la colaboración entre el Estado, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil para articular esfuerzos en aras de contar con políticas coherentes que promuevan la accesibilidad, seguridad y calidad del servicio público desde la necesidad pública de la persona usuaria en un entorno urbano seguro.

3.2. En la auditoría realizada por esta Contraloría General, a partir de los indicadores y criterios establecidos, no es posible asegurar que el servicio de transporte público se haya prestado con eficiencia, eficacia y calidad entre enero del 2020 y junio del 2023, de manera que tampoco se puede conocer su contribución con el cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible No.11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, lo anterior, dada la carencia de información que capturan las instituciones fiscalizadas o el poco uso que se le da a los datos con los que cuentan de la operativa diaria del servicio para la toma de decisiones, situación que limita la adopción de acciones efectivas y oportunas que logren proporcionar acceso de transporte seguro, asequible, accesible y sostenible para todos, así como la toma de decisiones pertinentes y la rendición de cuentas efectiva.

3.3. La Administración no ha logrado consolidar un proceso de modernización del transporte público modalidad autobús, sino que ha asumido un rol de tramitador de permisos o concesiones, sin que dichos procesos obedezcan a un análisis pormenorizado y a un modelo país actualizado acorde con las nuevas tendencias de movilidad y de atención sistematizada de la necesidad pública, así como considerando un sistema de gestión de la calidad, siendo esta un derecho de las personas usuarias y una condición básica de funcionamiento del servicio, lo que implica que no basta con la sola prestación del servicio sino que la calidad es intrínseca a su funcionamiento regular, desde un punto de vista de oportunidad, puntualidad, seguridad, información, razonabilidad, etc. Además, el deficiente control sobre ejes como la accesibilidad, la información y la equidad del servicio reflejan que la prestación del servicio de autobús vigente no prioriza a poblaciones en condición de vulnerabilidad. En ese sentido, ante el desconocimiento actual de la

demanda, no es posible que se considere en la planeación del transporte, aspectos tales como las características y necesidades de las diferentes personas usuarias, ya sea: género, discapacidad o aspectos futuros como la presión del cambio demográfico en la prestación de este servicio público.

3.4. A partir de las visitas efectuadas por el equipo auditor a diferentes rutas y recorridos se evidenció que la infraestructura asociada al transporte podría valorarse como insegura, con faltantes o deterioros (calles, aceras, paradas, terminales y trayectos). Esta infraestructura desempeña un papel fundamental en la creación de entornos accesibles e inclusivos, al mismo tiempo que ejerce una influencia significativa en la movilidad de aquellos que hacen uso de dichas instalaciones. Este aspecto adquiere una relevancia particular que exige la consideración de las necesidades de cada tipo de usuario, en ese sentido por ejemplo, dado que son las mujeres, quienes más utilizan el autobús, la problemática en la infraestructura podría poner en riesgo la seguridad y comodidad durante sus desplazamientos.

4. DISPOSICIONES

4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N°. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N°. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL ING. FREDDY CARVAJAL ABARCA COMO DIRECTOR EJECUTIVO DEL CTP, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL PUESTO

4.4. Elaborar, oficializar y divulgar un procedimiento que regule la etapa de planificación del proceso de concesión establecido en el artículo 4, 5 y 6 de la Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores sobre el servicio de concesión relacionado con el transporte público modalidad autobús y todos los subprocesos relacionados. Dicho procedimiento, al menos deberá contemplar el alcance y objetivos, fundamento normativo, análisis de las evaluaciones de eficiencia, eficacia y calidad, descripción del proceso y sus responsables; así como la definición de los puntos de control necesarios y mecanismos de resguardo documental. Posteriormente dicho procedimiento debe ser presentado para su conocimiento por parte de la Junta Directiva del CTP.

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:
a) En un plazo de cinco meses (5) a partir de la remisión del informe definitivo, una certificación en la que se haga constar la elaboración del procedimiento.
b) En un plazo de un mes (1) posterior a la certificación de elaboración del procedimiento, una certificación en la cual se haga constar su remisión a la Junta Directiva y su correspondiente aprobación.
c) En un plazo de dos meses (2) posterior a la remisión a Junta Directiva, una certificación en la que se acredite su oficialización y divulgación.

4.5. Coordinar con ARESEP para definir las actividades necesarias, según sus competencias y establecer un modelo, para regular y fiscalizar la eficiencia, eficacia y calidad en el servicio de transporte público modalidad autobús, así como los parámetros medibles y cuantificables que se valorarán con enfoque a los diferentes usuarios del servicio (personas con discapacidad, hombres, mujeres, niños, adultos mayores, etc).

Dichas actividades deberán contemplar al menos:

a) Responsables.
b) Periodicidad de la ejecución de actividades para la verificación del estado de cada una de las concesiones y permisos de los operadores.

En lo que respecta al modelo, deberá contener al menos:

●Parámetros sobre eficiencia, eficacia y calidad, estipulados, con enfoque hacia la persona usuaria (usuario final). Para lo cual debe usar lo contemplado en las normas INTE G20 e INTE G21 y su implementación gradual, siendo que dichas normas son el resultado de un esfuerzo conjunto entre la ARESEP y el CTP a la luz de anteriores disposiciones de la Contraloría General y que recogen las buenas prácticas como sistema de gestión de calidad con enfoque hacia la persona usuaria.
● Mecanismos de control, supervisión y fiscalización con parámetros y herramientas para su medición.

● La periodicidad en que se aplicará el proceso de control, supervisión y fiscalización.

● Responsables de su ejecución.

●Repercusiones ante los incumplimientos de conformidad con lo estipulado en el contrato de concesión.

● Obligación de documentar en los expedientes de los diferentes prestatarios del servicio, sean estos concesionarios o permisionarios, las evaluaciones que se realicen.

●Consolidación periódica de la información, con indicación de la frecuencia sobre la rendición de informes.

●Remisión de la información consolidada para la toma de decisiones tanto a nivel administrativo como del órgano decisor.

● Obligación de incorporar los insumos derivados de la aplicación de la citada herramienta en la evaluación de futuros procesos de adjudicación o renovación.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General:

i) En un plazo de un mes (1) posterior a la remisión del presente informe, una certificación en donde se haga constar el proceso de coordinación llevado a cabo entre el CTP y la ARESEP.

ii) En un plazo de cinco meses (5) posteriores a la remisión de lo señalado en el inciso anterior, una certificación en donde se haga constar el modelo definido para establecer regulación sobre la valoración y fiscalización de la calidad según lo señalado en los párrafos anteriores de esta disposición, indicando plazos, responsables, productos y resultados esperados en términos de mejora en la calidad del servicio de transporte en la modalidad autobús, y su remisión para aprobación por parte de la Junta Directiva del Consejo.

iii) En un plazo de dos meses (2) posteriores a la resolución del modelo por parte de la Junta Directiva del CTP (disposición 4.7), remitir una certificación en donde se acredite un primer avance de su implementación.

AL MGP. EDWARD ARAYA RODRÍGUEZ, EN SU CALIDAD DE INTENDENTE DE TRANSPORTES DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

4.6. Coordinar con el CTP para definir las actividades necesarias, según sus competencias y establecer un modelo para regular y fiscalizar la eficiencia, eficacia y calidad en el servicio público de transporte de personas en la modalidad autobús, así como los parámetros medibles y cuantificables que se valorarán con enfoque a los diferentes usuarios del servicio (personas con discapacidad, hombres, mujeres, niños, adultos mayores, etc).

Dichas actividades deberán contemplar al menos:

a) Responsables.

b) Periodicidad de la ejecución de actividades para la verificación del estado de cada una de las concesiones y permisos de los operadores.

En lo que respecta al modelo, deberá contener al menos:

● Parámetros sobre eficiencia, eficacia y calidad, estipulados, con enfoque hacia la persona usuaria (usuario final). Para lo cual se debe usar lo contemplado en las normas INTE G20 e INTE G21 y su implementación gradual, siendo que dichas normas son el resultado de un esfuerzo conjunto entre la ARESEP y el CTP a la luz de anteriores disposiciones de la Contraloría General y que recogen las buenas prácticas como sistema de gestión de calidad con enfoque hacia la persona usuaria.

● Mecanismos de control, supervisión y fiscalización con parámetros y herramientas para su medición.

● La periodicidad en que se aplicará el proceso de control, supervisión y fiscalización.

● Responsables de su ejecución.

● Repercusiones ante los incumplimientos de conformidad con lo estipulado en el contrato de concesión.

● Obligación de documentar en los expedientes de los diferentes prestatarios del servicio, sean estos concesionarios o permisionarios, las evaluaciones que se realicen.

● Consolidación periódica de la información, con indicación de la frecuencia sobre la rendición de informes.

● Remisión de la información consolidada para la toma de decisiones tanto a nivel administrativo como del órgano decisor.

● Obligación de incorporar los insumos derivados de la aplicación de la citada herramienta en la evaluación de futuros procesos de adjudicación o renovación.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General:

i) En un plazo de un mes (1) posterior a la remisión del informe definitivo, una certificación en donde se haga constar el proceso de coordinación llevado a cabo entre el CTP y la ARESEP.

ii) En un plazo de cinco meses (5) posteriores a la remisión del informe definitivo, una certificación en donde se haga constar la definición de las actividades que se ejecutarán y el modelo definido para establecer regulación sobre la valoración y fiscalización de la calidad, indicando plazos, responsables, productos y resultados esperados en términos de mejora en la calidad del servicio de transporte en la modalidad autobús, y su remisión y aprobación por parte de la Junta Directiva de ARESEP.

iii) En un plazo de dos meses (2) posteriores a la resolución del modelo por parte de la Junta Directiva de ARESEP (inciso ii)), remitir una certificación en donde se acredite un primer avance de su implementación.

A LOS SEÑORES Y SEÑORAS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL CTP O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL PUESTO

4.7. Resolver sobre la propuesta del modelo para regular y fiscalizar la eficiencia, eficacia y calidad en el servicio de transporte público modalidad autobús, así como los parámetros medibles y cuantificables que se valorarán con enfoque a los diferentes usuarios del servicio, indicada en la disposición 4.5, inciso ii) del presente informe, de manera que se actualice y se deje sin efecto el acuerdo de sesión ordinaria 19-2023 del día 10 de mayo de 2023, donde se aprueba la utilización del Manual de Evaluación de la Calidad 2023 en su artículo 3.1. Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir una certificación en la que se haga constar el acuerdo tomado sobre el nuevo modelo a esta Contraloría General, para lo cual tendrá un plazo de cinco meses (5) a partir de la remisión de la propuesta de modelo señalado en la disposición 4.5, inciso ii).

AL ING. LUIS ESTEBAN AMADOR JIMÉNEZ, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DEL MOPT, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.8. Formular y oficializar un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para el direccionamiento de la modernización del transporte público modalidad autobús a nivel nacional, desde sus funciones de dirección política. A fin de que se concrete dicho plan de acción se deberá establecer un cronograma de trabajo con indicación de sus responsables sobre:

a) Ordenamiento de las concesiones de autobús.

b) Implementación del pago electrónico.

c) Sectorización.

d) Integración física y operativa con otros servicios de transporte público.

e) Establecimiento de un mecanismo de comunicación mediante el cual se le suministre a la persona usuaria del servicio en tiempo real, información relevante sobre cada una de las rutas de autobús, que contemple mínimo: distancia de recorrido, tarifa, tiempo estimado de recorrido.

f) Establecimiento de un mecanismo de seguimiento que incluya las coordinaciones pertinentes con el CTP, la ARESEP y otras instancias administrativas del sector, así como la periodicidad, productos entregables, acuerdos, etc. con el objetivo de monitorear el avance de los objetivos planteados. Además, dicho plan deberá considerar los mecanismos de obtención de información para lo cuál podrá buscar el asesoramiento técnico en la elaboración de encuestas y estadísticas con el propósito de propiciar información para una mejor toma de decisiones, la captura de datos y la evaluación periódica para esto podrá recurrir a instituciones especializadas, como el caso del Sistema de Estadística Nacional a través del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), institución que puede asesorar en la elaboración periódica de encuestas y estadísticas que retroalimenten el proceso de modernización.

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá presentar a la Contraloría General:

i) Al 15 de abril de 2024, una certificación que acredite la formulación y oficialización del plan de acción del direccionamiento realizado para la modernización del transporte público. Además, la elaboración del mecanismo de seguimiento, ambos en los términos señalados.

ii) Tres meses posteriores al cumplimiento del inciso i), una certificación que acredite un primer avance en la implementación del plan de acción de modernización del transporte público modalidad autobús, en los términos descritos.

4.9. Instruir a la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT para que defina, oficialice, divulgue e implemente una guía estándar para el diseño de los parabuses y terminales. Dicha guía deberá contemplar al menos:

i) Identificación del tipo y operación del punto de parada.

ii) Mobiliario necesario según tipo de punto de parada.

iii) Mobiliario de accesibilidad universal según tipo de punto de parada.

iv) Elementos a considerar para la identificación de la disponibilidad espacial y contexto urbano.

v) Seguridad vial.

vi) Seguridad personal.

vii) Definición de responsables en la construcción y mantenimiento de los parabuses y terminales según corresponda.

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente:

a) Al 31 de enero de 2024, una certificación que acredite que se giró la instrucción correspondiente.

b) Al 30 de julio de 2024, una certificación que acredite la suscripción de la guía estándar para el diseño de los parabuses por parte del ministro y su oficialización.

4.10. Emitir una directriz sectorial para que a partir de la aprobación y oficialización de la guía para el diseño de parabuses y terminales contemplada en la disposición 4.9 se considere su implementación en toda obra nueva de construcción vial, de manera que tanto la disponibilidad espacial como el mobiliario urbano sea estrictamente considerado en la planificación de la infraestructura. Asimismo, en su rol de rector técnico emitir la correspondiente disposición técnica a los gobiernos locales.

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General en un plazo de un mes (1) a partir de la oficialización de la guía para el diseño de los parabuses y terminales, una certificación en donde se acredite la emisión de la directriz sectorial y de la disposición técnica a las municipalidades.

Licda. Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

M.sc. Humberto Perera Fonseca
Asistente Técnico

Lic. Cristian Vargas Solórzano
Colaborador

Ing. Alejandra Cabezas Fonseca
Colaboradora

Srita. Yuliana Sandoval Álvarez
Colaboradora

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

MAG/vas

G: 2022000045-1

REFERENCIAS

Herrera Cáceres, C. y Rosillo Peña, M. (2019). Confort y eficiencia energética en el diseño de edificaciones. Universidad del Valle.

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6. 7 de julio de 1991 (Colombia).

ANEXO 1

CRITERIOS DE LA AUDITORÍA

A) EFICACIA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO MODALIDAD AUTOBÚS

N°.	Área de Examen	Variable
1.1	Esquema Operativo	Frecuencia promedio
		Horario de Servicio
1.2	Información	Planificación del viaje
		Durante el viaje
		En la estación o parada
1.3	Accesibilidad	Rampas de abordaje
		Pasamanos
		Espacios Prioritarios

Área de examen:	**1.1 Esquema Operativo**
Descripción:	Consiste en la planificación y organización del transporte en temas como: definición de las rutas[50], horarios, frecuencias, capacidad y tipo de autobuses, entre otros aspectos.

Preguntas de auditoría	Criterios
¿En qué medida la frecuencia del servicio cumple con lo establecido en el esquema operativo?	**Indicador: Frecuencia promedio** - **Descripción:** Mide la frecuencia promedio de los esquemas operativos en relación con la frecuencia promedio del servicio brindado. - **Fórmula:** FRP= [sumatoria de (hora de segundo servicio - hora de primer servicio) en un día] / cantidad total de servicios diarios / Frecuencia definida en el esquema operativo - **Parámetro:** Tasa ideal menor o igual a 1.

[50] Las rutas corresponden al trayecto que recorren entre dos puntos llamados terminales.

¿En qué medida los horarios se adecuan al nivel de servicio establecido en los esquemas operativos?	**Indicador: Horario de servicio** - **Descripción:** Mide la diferencia entre los horarios del esquema operativo y lo realmente brindado por cada operador para cada una de las rutas. - **Fórmula:** HS= Cantidad de horas de servicios reportadas realmente / Cantidad de horas de servicio según plan operativo)*100 - **Parámetro:** Porcentaje ideal >=100%

Área de examen:	**1.2 Información**
Descripción:	En el transporte público, el acceso a la información en tiempo real, toma relevancia para la población, de manera que puedan tomar decisiones sobre su movilidad y planificar sus desplazamientos de forma eficiente e integrada con sus actividades personales. Además, es posible que tener información precisa y actualizada fomente la confianza de la persona usuaria y por ende incremente su uso.

Preguntas de auditoría	Criterio
¿En qué medida la información suministrada con respecto al servicio de transporte público modalidad autobús se encuentra disponible para la planificación de los viajes por parte de los usuarios?	**Indicador: Planificación del Viaje** - **Descripción:** Resulta del número de mecanismos a los que puede acceder el usuario para realizar una planificación de su viaje con información confiable y oportuna - **Fórmula:** PV= Cantidad de mecanismos para el acceso a la información promovidas por la Administración de acceso fluido, combinando todas las opciones de transporte para la planificación de un viaje en tiempo real. - **Parámetro:** APV>=1

¿Qué porcentaje de la flota vehicular tiene medios de comunicación auditivos y visuales?	**Indicador: Durante el viaje** - **Descripción:** Define el porcentaje de flota vehícular con dispositivos de comunicación de la información auditivos y visuales.

	- **Fórmula:** DU= Cantidad de unidades con medios de comunicación auditivos-visuales / cantidad de unidades (buses) *100 - **Parámetro:** Muy mal=Menor que 20% Mal=Mayor o igual que 20% y menor que 40% Regular=Mayor o igual que 40% y menor 60% Bueno=Mayor o igual que 60% y menor 80% Excelente=Mayor o igual que 80%

¿En qué medida las paradas o estaciones cuentan con información del servicio público modalidad autobús que le permiten al usuario la toma de decisiones acertada con respecto a su viaje?	**Indicador: En la estación o parada** - **Descripción:** Define un porcentaje de paradas con información audio visual completa. - **Fórmula:** IPA= (cantidad de paradas con información audio-visual completa /Cantidad de paradas totales) *100 - **Parámetro:** Muy mal=Menor que 20% Mal=Mayor o igual que 20% y menor que 40% Regular=Mayor o igual que 40% y menor 60% Bueno=Mayor o igual que 60% y menor 80% Excelente=Mayor o igual que 80%

Área de examen:	**1.3 Accesibilidad**
Descripción:	Se define como el entorno que permite su utilización con seguridad y eficacia para el mayor número de personas; resultando beneficiosa para toda la ciudadanía incluyendo a las personas con discapacidad. Permite la participación en todas las esferas de la sociedad (cultural, recreativa, educativa, deportiva, política y laboral) que potencia la independencia personal.”

Preguntas de auditoría	Criterio
¿En qué medida los autobuses están equipados con los mecanismos	**Indicador: Rampas de abordaje** - **Descripción:** Define un porcentaje de flota vehícular con rampas de acceso para cada una de las rutas del servicio de transporte público modalidad autobús.

necesarios (rampas de abordaje) para brindar el servicio a usuarios con discapacidad física?	- **Fórmula:** BRA= Cantidad de unidades (buses) con rampas / Cantidad total de unidades (buses) de la flota)* 100 - **Parámetro:** Porcentaje ideal = 100% de buses con rampa.

¿En qué medida los autobuses están equipados con mecanismos (pasamanos) para brindar el servicio a usuarios con discapacidad física?	**Indicador: Pasamanos** - **Descripción:** Define un porcentaje de flota vehícular con pasamanos para cada una de las rutas del servicio de transporte público modalidad autobús. - **Fórmula:** BPM = Cantidad de unidades (buses) con pasamanos / Cantidad total de unidades (buses) de la flota) *100 - **Parámetro:** Muy mal=Menor que 20% Mal=Mayor o igual que 20% y menor que 40% Regular=Mayor o igual que 40% y menor 60% Bueno=Mayor o igual que 60% y menor 80% Excelente=Mayor o igual que 80%

¿Existen espacios prioritarios en los buses, paradas y estaciones para la población que por su condición visual o física presenta alguna dificultad de movilidad?	**Indicador: Espacios Prioritarios** - **Descripción:** Define un porcentaje de autobuses/paradas/estaciones equipados con asientos prioritarios. - **Fórmula:** BEP=cantidad de unidades (buses, paradas, estaciones) con asientos prioritarios / Cantidad de unidades (buses, paradas, estaciones) *100 - **Parámetro:** Porcentaje ideal = 100% de buses, paradas, estaciones con al menos 2 espacios prioritarios.

B) EFICIENCIA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO MODALIDAD AUTOBÚS

No.	Área de Examen	Variable
2.1	Enfoque ciudadano	Relación costo / tiempo
		Costo por kilómetro
		Minuto por kilómetro

Área de examen:	**2.1 Enfoque Ciudadano (Eficiencia)**
Descripción:	El enfoque ciudadano es fundamental para garantizar una experiencia de viaje segura, eficiente y cómoda para todas las personas usuarias. Esto implica que las autoridades responsables del transporte, así como las empresas que operan los autobuses, deben considerar en todo momento las necesidades y demandas de los ciudadanos. Se entiende la eficiencia desde el enfoque ciudadano como la capacidad para trasladarse en el menor tiempo y al menor costo.

Preguntas de auditoría	Criterio
¿El costo invertido en relación al tiempo de traslado incentiva la utilización del servicio?	**Indicador: Costo / tiempo** - **Descripción:** Define el costo por unidad de tiempo establecida para su medición del traslado del usuario para cada una de las rutas establecidas. - **Fórmula:** C/T=Costo de pasaje de la ruta entre un punto a otro / tiempo de traslado. - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles.
¿El costo por kilómetro invertido para el traslado de los usuarios fomenta el uso del transporte público?	**Indicador: Costo por kilómetro** - **Descripción:** Define el costo por kilómetro en que incurre el usuario para su traslado . - **Fórmula:** CxKM = Costo del pasaje / cantidad de km de la ruta - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles.

¿El tiempo invertido por kilómetro para el traslado de los usuarios, incentiva el uso del transporte público?	**Indicador: Minutos por kilómetro** - **Descripción:** Define el tiempo por kilómetro invertido en el traslado de los usuarios. - **Fórmula:** MxKM=Minutos invertidos en trasladarse de un punto a, a un punto b / entre cantidad de kilómetros recorridos - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles.

C) CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO MODALIDAD AUTOBÚS

No.	Área de Examen	Variable
3.1	Enfoque de percepción	Comodidad
		Seguridad
		Diversidad de pago
		Atención al cliente
		Estado físico
3.2	Enfoque de prestación	Atención al cliente
		Seguridad
		Impacto medioambiental

Área de examen:	**3.1 Enfoque de Percepción**
Descripción:	Se define como la calidad percibida por los pasajeros durante el trayecto de un punto a otro. Es decir, la manera con la que los pasajeros perciben según sus experiencias previas con el servicio (tanto la que le proporciona el operador del servicio, como información procedente de otras fuentes) y de su entorno personal. La percepción del servicio tiene un enfoque subjetivo (la imagen mental que el pasajero se forma del servicio, basado en las sensaciones, necesidades, motivaciones y la experiencia previa.

¿Qué porcentaje de usuarios se sienten cómodos durante sus viajes en autobús?	**Indicador: Comodidad** - **Descripción:** Define el porcentaje de usuarios con percepción positiva con respecto a la comodidad. - **Fórmula:** CM= (Cantidad de respuestas positivas / Cantidad de encuestas realizadas)*100 - **Parámetro:** Muy mal=Menor que 20% Mal=Mayor o igual que 20% y menor que 40% Regular=Mayor o igual que 40% y menor 60% Bueno=Mayor o igual que 60% y menor 80% Excelente=Mayor o igual que 80%

¿Qué cantidad de usuarios del servicio de transporte público modalidad autobús emiten denuncias por inseguridad en las paradas, autobuses o estaciones de servicio?	**Indicador: Seguridad (1)*** - **Descripción:** Resulta de una tasa de denuncias por viaje registrado por ruta - **Fórmula:** S1= (Cantidad de denuncias registradas / cantidad de viajes realizados por ruta.)*100 - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles

¿Qué porcentaje de usuarios del servicio de transporte público modalidad autobús se sienten seguros en las paradas, autobuses o estaciones de servicio?	**Indicador: Seguridad (2)** - **Descripción:** Resulta de un porcentaje de respuestas afirmativas sobre el sentimiento de seguridad en el transporte público modalidad autobús - **Fórmula:** S2= Cantidad de respuestas afirmativas / cantidad de respuestas emitidas)*100 - **Parámetro:** Muy mal=Menor que 20% Mal=Mayor o igual que 20% y menor que 40% Regular=Mayor o igual que 40% y menor 60% Bueno=Mayor o igual que 60% y menor 80% Excelente=Mayor o igual que 80%

¿Existe más de un medio de pago accesible a los usuarios para acceder al servicio	**Indicador: Diversidad de pago** - **Descripción:** Define la cantidad de medios de pago para acceder al servicio en relación con los que brinda el mercado. (Tarjetas Débito, Crédito / sinpe movil, efectivo, QR)

de transporte público modalidad autobús?	- **Fórmula:** Cantidad de medios de pago para acceder al servicio en relación con los que brinda el mercado. (Tarjetas Débito, Crédito, sinpe movil, efectivo, QR) - **Parámetro:** Cantidad de medios de pago > 1

¿Qué cantidad de usuarios se quejan de la atención al cliente que reciben por parte del personal relacionado con la prestación del servicio en: autobús, estaciones, paradas y otros?	**Indicador: Atención al cliente (1)** - **Descripción:** Define la tasa de quejas de los usuarios del servicio de transporte modalidad autobús por viaje. - **Fórmula:** AT1=(Cantidad de quejas registradas / cantidad de viajes realizados por ruta)*100 - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles

¿Qué porcentaje de usuarios del servicio de transporte público modalidad autobús sienten un trato amable?	**Indicador: Atención al cliente (2)** - **Descripción:** Resulta de un porcentaje de respuestas afirmativas sobre trato amable en los servicios de transporte público modalidad autobús - **Fórmula:** AT2=(Cantidad de respuestas afirmativas de la consulta sobre trato amable en los servicios de transporte público / cantidad de respuestas emitidas)*100 - **Parámetro:** Muy mal=Menor que 20% Mal=Mayor o igual que 20% y menor que 40% Regular=Mayor o igual que 40% y menor 60% Bueno=Mayor o igual que 60% y menor 80% Excelente=Mayor o igual que 80%

¿Qué cantidad de usuarios presentan quejas sobre el estado físico de los elementos del sistema de autobuses en general?	**Indicador: Estado físico (1)** - **Descripción:** Define un número de quejas registradas por aspectos relacionados con el estado físico de los elementos del sistema autobuses, asientos, baños, bancas, estaciones, paradas. - **Fórmula:** EF1=Cantidad de quejas presentadas con respecto al estado físico de elementos del sistema por año por ruta. - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles

¿Qué porcentaje de usuarios del servicio de transporte público modalidad autobús perciben de buena manera los elementos del sistema autobuses tales como tamaño, iluminación, limpieza y otros?	**Indicador: Estado físico (2)** - **Descripción:** Resulta de un porcentaje de respuestas afirmativas sobre si las paradas cuentan con las condiciones adecuadas - **Fórmula:** EF2= (Cantidad de respuestas afirmativas / cantidad de respuestas emitidas)*100 - **Parámetro:** Muy mal=Menor que 20% Mal=Mayor o igual que 20% y menor que 40% Regular=Mayor o igual que 40% y menor 60% Bueno=Mayor o igual que 60% y menor 80% Excelente=Mayor o igual que 80%

Área de examen:	**3.2 Enfoque de Prestación**
Descripción:	Se refiere a la manera en que se provee este servicio a los usuarios. Las buenas prácticas apuntan a que este enfoque se centra en ofrecer un servicio seguro, confiable y eficiente a los usuarios, que les permita desplazarse de un lugar a otro de manera cómoda y conveniente. Para lograr esto, las empresas de transporte público de autobuses se enfocan en la planificación y gestión adecuada de las rutas, el mantenimiento constante de los vehículos, la contratación y formación de conductores competentes y la atención al cliente, entre otros aspectos.

Preguntas de auditoría	Criterio

¿Qué porcentaje del personal de la empresa operadora de la ruta recibe capacitaciones relacionadas con atención y servicio al cliente para la prestación del servicio de transporte público modalidad autobús?	**Indicador: Atención al cliente** - **Descripción:** Define un porcentaje de personal de la empresa operadora de la ruta que recibe capacitaciones anualmente. - **Fórmula:** CAP= (Cantidad de conductores capacitados en servicio y atención al cliente de la empresa operadora de la ruta al año / cantidad total de personal de la empresa operadora de la ruta) *100 - **Parámetro:** Porcentaje de conductores capacitados al año >=50% del total de conductores de la planilla
¿Qué porcentaje de accidentes se producen por ruta para el servicio público modalidad autobús?	**Indicador: Seguridad (I)** - **Descripción:** Define un porcentaje de accidentes por ruta para el servicio de transporte público modalidad autobús. - **Fórmula:** SI=(Cantidad de accidentes presentados por ruta al año / cantidad de viajes por ruta al año) *100 - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles
¿Qué porcentaje de quejas se presentan por parte de los usuarios por conducta temeraria de los choferes por ruta para el servicio de transporte público modalidad autobús?	**Indicador: Seguridad (2)** - **Descripción:** Define un porcentaje de quejas por conducta temeraria de los choferes por ruta para el servicio de transporte público modalidad autobús. - **Fórmula:** SII=(Cantidad de quejas por conducta temeraria presentadas por los usuarios al año / cantidad de viajes por ruta al año)*100 - **Parámetro:** Definido por métodos estadísticos de detección de valores atípicos y análisis de percentiles
¿Qué porcentaje de la flota vehicular por ruta para el servicio de transporte público modalidad autobús es eléctrico?	**Indicador: Impacto Medioambiental (I)** - **Descripción:** Define un porcentaje de buses eléctricos por flota para cada una de las rutas. - **Fórmula:** IM1=Cantidad de buses electricos / cantidad de buses por ...(empresa, zona, sector, etc) *100 - **Parámetro:** Como mínimo 5% cada dos años
¿Qué porcentaje de la flota vehicular por ruta para el servicio de transporte público modalidad autobús	**Indicador: Impacto Medioambiental (2)** - **Descripción:** Define un porcentaje de buses con un rango de antigüedad menor a 15 años por flota para cada una de las rutas.

tiene una antigüedad menor a 15 años?	- **Fórmula:** IM2=Cantidad de buses renovados (menos de 15 años) / cantidad de buses por (Empresa, zona, sector, etc) *100 - **Parámetro:** Porcentaje ideal = 100% de buses con un rango de antigüedad menor a 15 años