



## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2018

### **Marco institucional y actores principales en el sector transporte en Costa Rica: Características y retos para la gestión de la movilidad en el país**

**Investigador:**  
*Juan Pablo Sáenz Bonilla*

San José, 2018



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Índice

I) Introducción: .....	4
II) Aproximaciones metodológicas: .....	5
III) Instituciones públicas del sector transporte terrestre y sus relaciones formales: .....	5
III.i) Conformación del sector transporte: .....	5
III.ii) Rectoría del Sector “Transporte e Infraestructura”: .....	7
III.iii) Conformación, competencias y presupuestos de las instituciones del sector transporte y movilidad: .....	9
III.iv) Nodos problematizadores dentro del MOPT: .....	18
IV) Relaciones del MOPT con otras instituciones externas al Sector “Transporte e Infraestructura”: .....	28
V) Otros nodos problematizadores productos del diseño institucional y las prácticas reales: ....	35
VI) Actores privados y de la sociedad civil participantes del diseño institucional del sector transporte y sus competencias: .....	39
VII) Conclusiones finales: .....	40
VIII) Referencias consultadas: .....	41

## Lista de Abreviaturas

ACCCR	Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica
ANAI	Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BCIE	Banco Interamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CTAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
CTP	Consejo de Transporte Público
FEMETRON	Federación Metropolitana de Municipalidades
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INIV	Para más información sobre el Instituto Nacional de Infraestructura y Vialidad
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MinSa	Ministerio de Salud
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
PEN	Programa del Estado de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ROPE	Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo
TAT	Tribunal Administrativo de Transporte
TRP	Tren Rápido de Pasajeros
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

## **I) Introducción:**

La edición del Informe del Estado de la Nación 2018 desarrolla un capítulo especial dedicado a la situación del transporte terrestre y a la movilidad en el país. Además del diagnóstico de esta problemática nacional clave, el capítulo se enfoca en buscar cuáles son las alternativas y necesidades, sus costos y beneficios, para transformar de manera significativa la situación del país en esta importante materia.

Para avanzar con el objetivo más general del capítulo especial, se realiza esta ponencia específica que tiene el interés de responder la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo está conformado el sector institucional y político del transporte y la movilidad terrestre en el país, y cuáles son los principales retos de ese contexto y diseño institucional para impulsar cambios sustantivos en este sector?

De esta manera, la ponencia describe y analiza el sector institucional relacionado con el transporte terrestre poniendo énfasis en el tipo de conformación de las instituciones, sus competencias centrales y su rol en la gestión del sector, así como en las principales características institucionales que dificultan la gobernabilidad y generan trabas para la realización de los cambios en transporte que requiere el país desde hace varias décadas. Asimismo, la ponencia también mapea los principales actores públicos y privados que tienen participación en el sector.

En la ponencia se muestra interés no sólo por las disposiciones legales y formales sino también por la práctica política e institucional real del sector transporte. En ese sentido se comparte con Freidenberg, la idea de que para realizar político “es necesario tomar en cuenta el carácter bifronte de la dinámica política (formal vs. informal) y la dificultad para diseccionar la práctica política tanto del mundo de los valores como el de la doctrina” y el marco jurídico (2006: 94).

Por esta razón, siguiendo a la misma autora, es prudente “diferenciar entre lo que es, lo que puede ser y lo que debería ser”, ya que no es lo mismo lo que el marco jurídico dice al respecto de cómo las instituciones deben funcionar y lo que ocurre en la realidad (Freidenberg, 2006: 95). De ahí la necesidad de estudiar las “prácticas reales” de las instituciones y del sector transporte, entendidas estas como aquellas prácticas no formalizadas o no establecidas/reconocidas en los marcos jurídicos que regulan a las instituciones; o sea, las prácticas informales o cotidianas asumidas como parte del funcionamiento “normal” de la institución política (Rosales, 2009: 38)<sup>1</sup>, que remiten a lo “real” y no solo a la formalidad. De esta forma, aunque la ponencia hace una revisión del marco jurídico-institucional del sector transporte y la movilidad, se pone mayor énfasis en las dinámicas reales propias de la práctica institucional del sector, atendiendo a lo que

---

<sup>1</sup> Tanto Freidenberg (2006) como Rosales (2009) se están refiriendo a las prácticas reales de otras instituciones políticas de la democracia, específicamente a los partidos políticos. Sin embargo, dada la utilidad teórica-analítica de los conceptos utilizados se adaptan para el análisis de otras instituciones políticas como las estudiadas en esta ponencia.

Giovanni Sartori llamó el “realismo político” consistente en “hacernos sabedores de la base fáctica de la política” (2005: 67).

Ahora bien, en la ponencia se describen los principales **nodos problematizadores** del sector transporte terrestre y movilidad, los cuales son entendidos como un punto o espacio en el confluyen una serie de situaciones, prácticas (formales e informales), actores, intereses y conflictos que generan problemas difíciles de resolver o “desatar”<sup>2</sup>.

## **II) Aproximaciones metodológicas:**

El interés de la ponencia es que el análisis del “Marco institucional y actores principales en el sector transporte” no se circunscribiera exclusivamente al análisis jurídico-legal de la situación del sector, sino que más bien explorara cuáles son las situaciones y *prácticas reales* que se dan en el sector y que –ulteriormente- terminan afectando su gobernanza, y entabando la gestión y ejecución de las políticas públicas que el país requiere.

Ante este interés, la metodología incluyó tanto el análisis del marco jurídico referido al sector transporte terrestre y movilidad en Costa Rica, como una serie de entrevistas semiestructuradas con informantes clave que alimentaron la investigación desde el enfoque cualitativo.

<b>Técnicas de investigación utilizadas</b>	
<b>Técnica</b>	<b>Unidad de observación</b>
-“Análisis de contenido” del marco jurídico referido al sector transporte terrestre y movilidad en Costa Rica (Técnica cualitativa).	-Leyes, decretos ejecutivos, reglamentos, políticas públicas y otros.
-“Entrevistas semiestructuradas” con informantes clave (Técnica cualitativa).	-Funcionarios y ex funcionarios públicos de instituciones del sector transporte. -Funcionarios públicos de instituciones que se relacionan con el sector transporte. (Para más detalle, véase sección de “Referencias consultadas”).

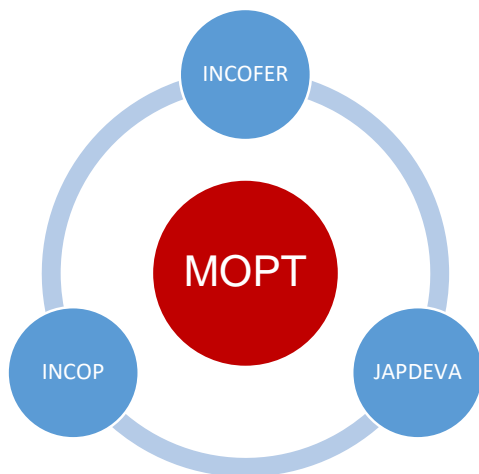
Además, se complementa la investigación con el análisis de fuentes periodísticas principalmente de prensa escrita para la contextualización de la situación del sector transporte terrestre y movilidad en el país.

## **III) Instituciones públicas del sector transporte terrestre y sus relaciones formales:**

### **III.i) Conformación del sector transporte:**

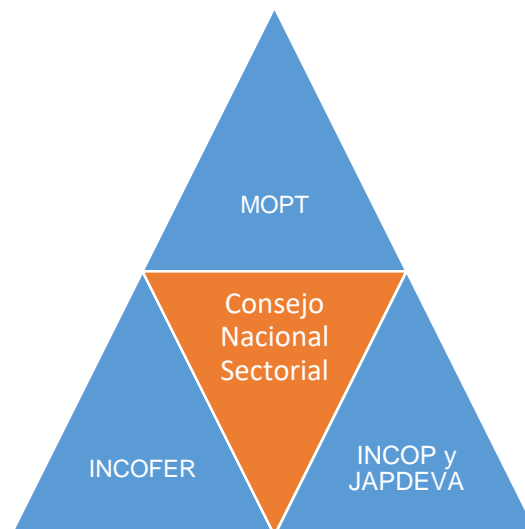
<sup>2</sup> Aunque es cierto que el concepto de “nodos problematizadores” se ha utilizado principalmente en el ámbito educativo (Tobón 2010), en esta ponencia se le da una acepción propia y distinta para el análisis político e institucional.

En los últimos años, el Sector Transporte ha estado conformado por las mismas instituciones ya que los Decretos Ejecutivos 34582-MP-PLAN de 2008 (Derogado) y 38536-MP-PLAN de 2014 incluyeron las mismas instituciones. Específicamente el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo vigente (ROPE) establece que el –actual-sector<sup>3</sup> “Transporte e Infraestructura” está conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas:



- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) (Centralizada).
- Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) (Autónoma-Descentralizada).
- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) (Autónoma-Descentralizada).
- Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) (Autónoma-Descentralizada).

Ahora bien, estas instituciones del sector “Transporte e Infraestructura” tienen espacios de relación formal. Para esta relación se han creado los Consejos Nacionales Sectoriales que son los “órganos de coordinación y consulta de la o el ministro rector respectivo, en cuanto a los planes, programas y metas que le corresponde ejecutar a cada sector según las políticas gubernamentales, el Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia de largo plazo” (Artículo 10 del ROPE).



Dentro de las principales funciones de los Consejos Nacionales Sectoriales se encuentran las siguientes (Artículo 12 del ROPE):

a) Coordinar los procesos de planificación sectorial con visión-país de mediano y largo plazo.

<sup>3</sup> Según el artículo 2 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo “Un sector es una agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí en áreas del quehacer público”.

- b) Analizar y recomendar al ministro rector los Planes Nacionales Sectoriales, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- c) Conocer sobre los programas y proyectos sectoriales de inversiones y operaciones que deben ser ejecutados por las instituciones del sector.
- d) Formular y ejecutar metas sectoriales y regionales, y verificar su viabilidad y factibilidad.
- e) Proponer directrices de coordinación sobre la programación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de las instituciones del sector.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de los Planes Operativos Institucionales y de los presupuestos de las instituciones del respectivo sector, en su relación con el PND y los respectivos Planes Nacionales Sectoriales.
- g) Conocer y pronunciarse sobre los informes anuales sectoriales de cumplimiento de los Planes Nacionales Sectoriales y de las metas establecidas al sector en el PND.
- h) Velar por la efectividad en la rendición de cuentas del sector.
- i) Constituir comisiones especiales de trabajo.
- j) Coordinar acciones intersectoriales.

En cuanto al Consejo Nacional Sectorial del Sector “Transporte e Infraestructura” existe un **nodo problematizador: Debilidad de la función del Consejo Nacional Sectorial**. Según varias de las entrevistas realizadas, se evidencia que las reuniones del Consejo Nacional Sectorial de Transportes son intermitentes y deberían ser más intensas e institucionalizadas. En este sentido, su utilidad en la práctica no es significativa y su funcionalidad se centra principalmente en reuniones en las que los jefes exponen lo que están haciendo en sus instituciones sin concretar relaciones más profundas entre las instituciones, por ejemplo, con las instituciones autónomas del sector. Además, según algunas de las entrevistas, aunque hay disposiciones legales para procurar la asistencia de los jefes de las instituciones, no siempre participan de los espacios de coordinación sectorial.

### III.ii) Rectoría del Sector “Transporte e Infraestructura”:

Para que las relaciones formales del sector transporte operen de manera articulada y las instituciones no sigan lógicas aisladas, el diseño institucional establece que el sector está regido por un Ministro Rector “establecido con el fin de imprimir un grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública” (Artículo 2 del ROPE).

De esta forma, la rectoría se le asigna al Presidente de la República y más específicamente al ministro del ramo para “coordinar, articular y conducir las actividades de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del PND” (Artículo 2 del ROPE). En el caso del sector “Transporte e Infraestructura” la rectoría está bajo el Ministro de Obras Públicas y Transportes (Artículo 5 del ROPE).

Sin embargo, en cuanto a la rectoría del sector, se ha presentado un **nodo problematizador: Debilidades en la función de rectoría**, lo cual ha sido reconocido por el propio MOPT en su “Política Pública Sectorial de la Modernización del Transporte

Público Modalidad Autobuses del Área Metropolitana de San José” (2017) y en otras políticas.

Según el propio MOPT, “dicha figura y condición rectora no ha sido ejercida cabalmente, principalmente por desconocer los alcances de su actuación” (2017: 10). De la misma forma, la CGR también ha señalado fuertes debilidades en este papel. Por ejemplo, en el informe DFOE-OP-28-2006, la CGR señaló que

“...se determinaron debilidades en cuanto a la gestión de rectoría en el sector transportes, debido al desconocimiento y a la imprecisión que se percibe en el manejo del concepto, de sus implicaciones y alcances, lo cual ha venido repercutiendo en el accionar de las instituciones componentes del sector, y en graves resultados relacionados con el deterioro de la red vial nacional y cantonal, en la ausencia de verdaderos planes de transporte con articulación de todas sus modalidades, en la carencia de estructuras sectoriales y ministeriales bien definidas y consolidadas, en la existencia de normativa abundante, disgregada y contradictoria, es decir, en una ineficiente optimización en la inversión y administración de los recursos públicos”.

Además, la CGR señaló debilidades en la rectoría que nacen de la misma interpretación de qué significa hacer rectoría. En ese sentido dijo que:

“...el concepto de rectoría ha sido incorrectamente interpretado, lo cual ha propiciado un débil liderazgo político en el sector transportes. Así, como premisa fundamental, debe entenderse que la función de rectoría se conceptualiza desde la Constitución Política y de manera más amplia en la Ley General de Administración Pública y que se refiere a la potestad directora, coordinadora y de vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo, comprendiendo al Presidente de la República y al Ministro del ramo, ubicando a este último en una condición diferente a la de jerarca ministerial...”

Además de esto, el trabajo de campo realizado para esta ponencia evidenció que parte de estas debilidades se deben a la intermitencia y poca potencia práctica del ejercicio de las labores de la Secretaría de Planificación Sectorial que legalmente tienen la función de “Asesorar y apoyar al Ministro (a) Rector (a) y al Consejo Nacional Sectorial, en materia de planificación del Sector y coordinar la formulación, implementación y seguimiento de políticas, lineamientos, planes, programas, proyectos y otros temas relacionados con el accionar del Sector. Así como, en el respectivo proceso de evaluación, verificación y ajuste de dichos instrumentos de planificación” (Véase <https://bit.ly/2MXKcLY>).

Además, otra de las dificultades para la rectoría es la poca articulación con los propios órganos desconcentrados y con las instituciones autónomas que forman parte del sector (INCOFER, JAPDEVA, INCOP) ya en la práctica cada institución autónoma actúa según sus posiciones e intereses. La percepción de los entrevistados es que las instituciones autónomas del sector en la práctica pueden no atender las indicaciones del ente rector.



Aunque el ente rector tiene la potestad de girar directrices a las instituciones que conforman el sector, este mecanismo tiene poca influencia en la práctica. Primero, porque en la práctica muchas veces no se cumplen y no son acatadas por las instituciones autónomas e incluso por las instituciones centralizadas<sup>4</sup> y segundo porque hay pocas o nulas herramientas prácticas para sancionar el no cumplimiento de las directrices giradas.

En ese sentido, aunque la Ley General de Administración Pública plantea que la jerarquía implica la “potestad de dirección” (Artículo 99) lo que legitima al órgano director “impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia” (Artículo 100), en la práctica no hay mecanismos claros para ejercer las sanciones más allá de la destitución de los jefes que no atienden directrices lo cual es un mecanismo poco efectivo en términos políticos. Por tanto, la situación actual es que no existen mecanismos eficaces para sancionar si no se cumple con la función rectora del MOPT y el Presidente de la República.

De esta forma, todas las entrevistas recogidas, coinciden en que el ejercicio de rectoría en el sector depende más del liderazgo del ministro de turno que las disposiciones normativas e institucionales, lo que hace que en la práctica sean más efectivos los canales informales y de negociación que los procedimientos formales (como por ejemplo las directrices).

Por último, algunas de las entrevistas mostraron el mismo criterio ya externado por la CGR en su informe DFOE-OP-28-2006, al evidenciar que en las instituciones del sector no hay claridad de qué es la rectoría en lo concreto y cómo se ejerce. De esa forma, aunque constantemente se habla de “recuperar la rectoría”, no se tiene claridad de qué es eso en términos prácticos.

### III.iii) Conformación, competencias y presupuestos de las instituciones del sector transporte y movilidad:

Por su propia naturaleza institucional y jurídica, las instituciones del sector “Transporte e Infraestructura” tienen conformaciones y competencias distintas, por lo que cual se analizan sus principales características por separado:

#### Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT):

El MOPT es un Ministerio de la República (con cartera) creado en 1963 por la Ley 3155 (y sus reformas) “responsable de regular y controlar el transporte, así como de ejecutar

---

<sup>4</sup> En otros sectores existen varios casos que muestran cómo incluso las instituciones centralizadas pueden no acatar las directrices enviadas desde la Presidencia de la República. Este es el caso de la decisión del MEP de no denunciar su convención colectiva tal y como exigía una directriz presidencial de noviembre 2015 y –por el contrario- prorrogarla por tres años más. Sobre este caso véase (Cerdas, 2017, mayo 11).

obras de infraestructura del transporte, seguras y eficientes, con el objetivo de contribuir al crecimiento económico - social en armonía con el ambiente” ([www.mopt.go.cr](http://www.mopt.go.cr)).

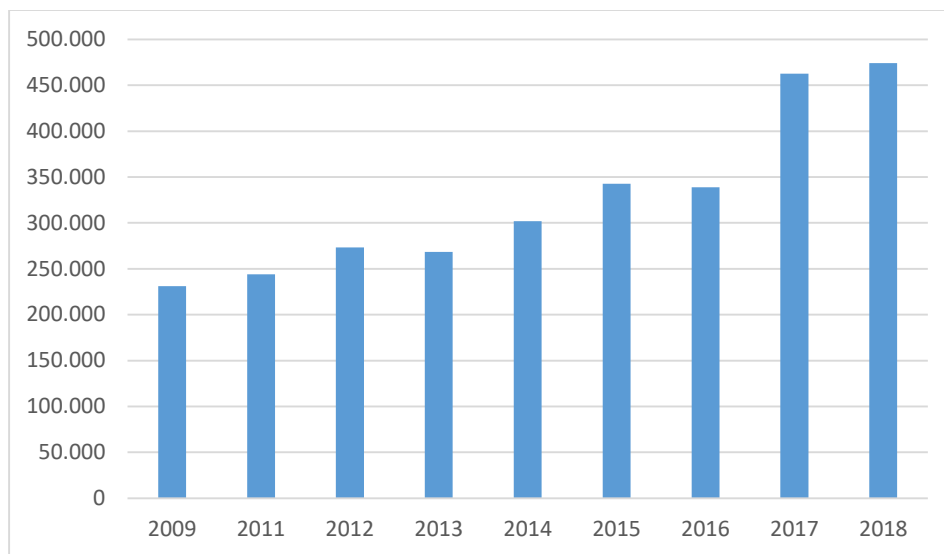
Entre sus principales competencias relacionadas con el transporte terrestre se encuentran las siguientes (Artículo 2 de la Ley 3155):

- Planificar, construir, mantener y mejorar las carreteras y caminos de la red vial nacional. Regular y controlar los derechos de vía de las carreteras de dicha red existentes o en proyecto. Regular, controlar y vigilar el tránsito y el transporte por los caminos públicos. Ejercer la fiscalización y la rectoría técnica en materia de infraestructura vial, en virtud de lo cual debe asesorar y coordinar, con los gobiernos locales, sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la red vial cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional.
- Regular, controlar y vigilar los transportes por ferrocarriles y tranvías.
- Regular y controlar el transporte continuo de mercaderías a granel,
- Construir, mejorar y mantener las edificaciones y demás obras públicas no sujetas a disposiciones legales especiales y vigilar que se les dé el uso adecuado.
- Planificar y efectuar cartas geográficas, hidrográficas y mapas de la República. Estudiar, investigar y laborar sobre aspectos geográficos, hidrográficos, geofísicos y de otra índole que sean complemento de esas funciones.
- Planificar, regular, controlar y prestar los servicios técnicos de catastro.

Además de estas funciones, el MOPT tiene otras competencias, como por ejemplo adquirir, por compraventa directa o por medio de expropiación, bienes muebles e inmuebles (Artículo 6 de la Ley 3155), y realizar contrataciones directas relativas a obras públicas hasta por la suma de ₡ 50,000.00 (cincuenta mil colones) (Artículo 8 de la Ley 3155), lo cual muestra la necesidad de actualización de la ley.

Además de esto, está autorizado para que destine materiales y servicios obtenidos a través de las partidas consignadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios a la ejecución de obras o actividades de bien público que pueda realizar conjuntamente con: Municipalidades, Juntas de Protección Social, Juntas de Educación, Juntas Administrativas de colegios dedicados a la enseñanza o de instituciones públicas de desarrollo comunal, etc.; y podrá entregar dichos materiales y servicios a citadas instituciones como colaboración en la ejecución de las obras; y contratar directamente con ellas la construcción, mantenimiento y mejoras de edificios públicos, carreteras, caminos, puentes, aeropuertos y toda clase de obras públicas, así como la fabricación de mobiliario (Artículo 9 de la Ley 3155).

**Gráfico N°1. Presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuesto Nacional para el MOPT (en millones de colones). 2009-2018.**



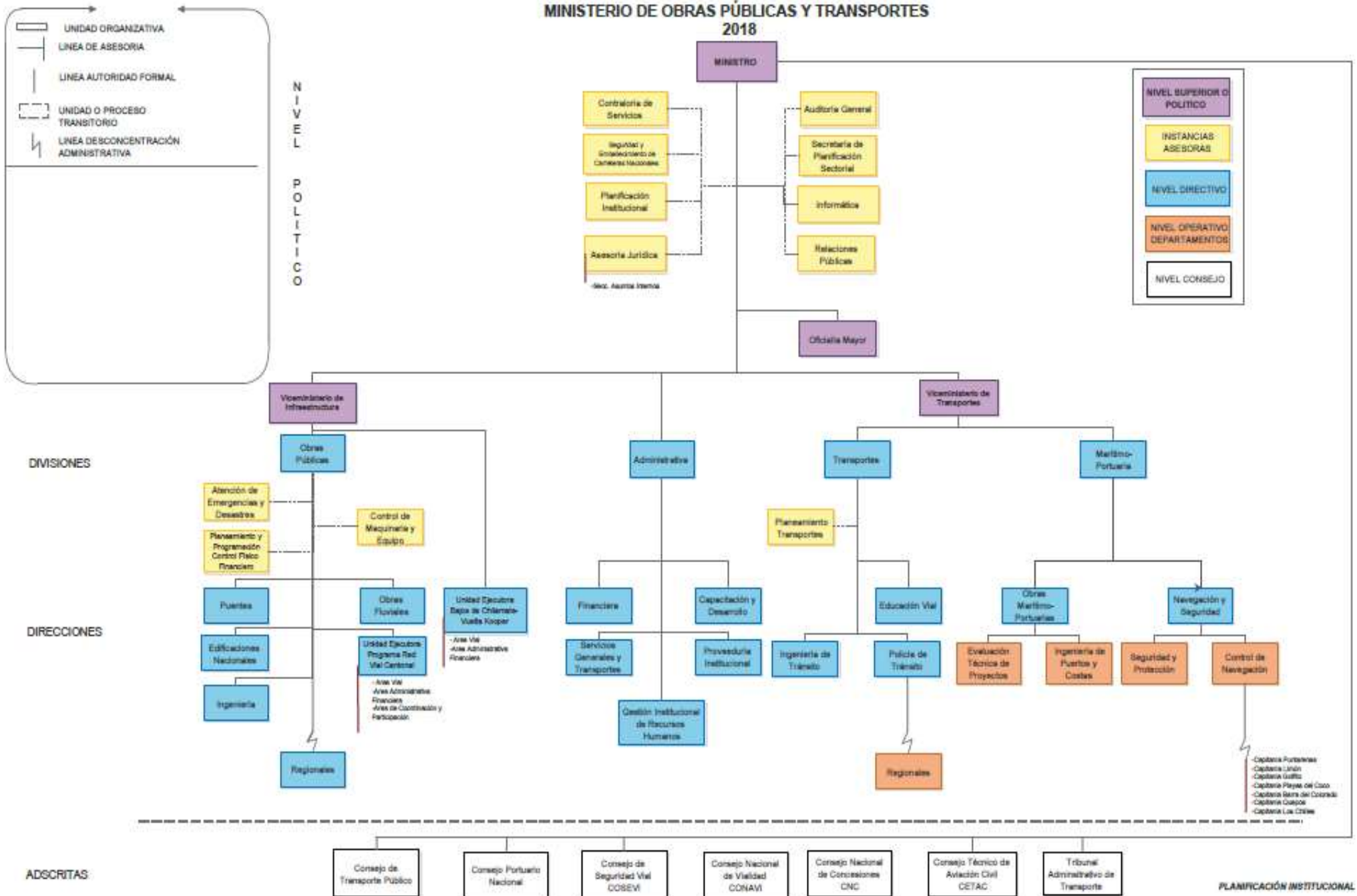
Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto de la República 2009-2018. Ministerio de Hacienda. Obtenido desde: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/424-leyes-de-presupuestos>

Además, de estas funciones y competencias, el “nivel superior o político” del MOPT está conformado -y es dirigido por un Ministro- que es asesorado por varias instancias como “Planificación Institucional”, la “Asesoría Jurídica”, la “Secretaría de Planificación Sectorial”, entre otras. En el “nivel superior o político” también existen dos Viceministerios: 1) El Viceministerio de Infraestructura y Concesiones y 2) El Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial. Por su parte, en el mismo “nivel superior o político” se encuentra la Oficialía Mayor que se encarga principalmente de ejecutar los procesos administrativos de los despachos del Ministro y de los Viceministros, así como de las funciones que estos despachos les asignen.

Asimismo, debajo de los Viceministerios se ubica el “Nivel Directivo”, conformado por la 1) División de Obras Públicas (Coordinada por el Viceministerio de Infraestructura); 2) División de Transportes, 3) División Marítimo-Portuario (Coordinada por el Viceministerio de Transportes). Además, existe una 4) División Administrativa encargada de temas afines a lo financiero, la gestión institucional y similares.



Por su parte, de cada una de las 4 Divisiones descienden una serie de Direcciones. La 1) División de Obras Públicas cuenta con 6 Direcciones; la 2) División Transportes cuenta con 3, mientras la 3) Dirección Marítimo Portuaria cuenta con 2 Direcciones. Por último, la 4) División Administrativa cuenta con 5 Direcciones. A continuación, se muestra el organigrama del MOPT en el año 2018 (Véase la página MOPT: <https://bit.ly/2Kbrnmy>).



Por otra parte, como se observa en el organigrama del MOPT, el Ministerio cuenta con 6 Consejos creados como órganos adscritos, todos ellos órganos desconcentrados, así reconocidos también por MIDEPLAN (Costa Rica. MIDEPLAN, 2010):

- Consejo de Seguridad Vial (COSEVI).
- Consejo de Transporte Público (CTP).
- Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).
- Tribunal Administrativo de Transporte (TAT).
- Consejo Nacional de Concesiones (CNC).
- Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC).
- Consejo Portuario Nacional<sup>5</sup>.

Se analizan los principales órganos adscritos según su importancia en la relación con el transporte y movilidad terrestre.

➤ El Consejo de Seguridad Vial (COSEVI):

El COSEVI se creó en 1979 y es la institución rectora en materia de Seguridad Vial. Su misión principal es formular políticas y ser la institución “facilitadora, fiscalizadora e integradora de esfuerzos por medio del financiamiento de proyectos de seguridad vial, ejecutados inter - organizacionalmente y orientados a crear, promover y mantener en la sociedad una cultura de seguridad vial...” (Véase <https://bit.ly/2KcdcOe>).

Además, entre sus principales atribuciones destaca:

- a) Conocer los análisis de los asuntos referentes al tránsito, para identificar problemas de seguridad vial y hacer las recomendaciones que estime pertinentes;
- b) Conocer y aprobar orientaciones, prioridades y proyectos para programas de promoción de la seguridad vial;
- c) Proponer la reglamentación concerniente al tránsito de personas, vehículos y bienes en donde la ley de tránsito tenga jurisdicción, así como en todos los aspectos de seguridad vial y de la contaminación ambiental causada por los vehículos automotores;
- d) Aprobar los montos de los resarcimientos, cobros, permisos y otros; e) Administrar el Fondo de Seguridad Vial y asignar las sumas necesarias para los programas, proyectos, tareas, operaciones, apoyo logístico y todo lo relacionado con el fortalecimiento de la seguridad vial y la disminución de la contaminación ambiental que requieran sus dependencias
- f) Otros (Artículo 9 de la Ley 6324).

---

<sup>5</sup> Aunque ciertamente el Consejo Portuario Nacional fue creado por decreto ejecutivo N° 28617-MOPT-MP (Derogado el 21 de julio de 2010) y posteriormente reafirmado por decreto ejecutivo N° 36172-MP-MOPT (fechado el 21 de julio de 2010), en la práctica este Consejo no tiene funciones ni desarrolla ninguna actividad. En otras palabras, aunque el marco jurídico reconoce su existencia y MIDEPLAN lo ha considerado como parte de la institucionalidad del país (MIDEPLAN, 2010), en la práctica no lleva adelante actividades dentro del MOPT. Aunque no refiera al tema del transporte terrestre y movilidad este es un ejemplo de un **nodo problematizador** que debe ser resuelto en el diseño institucional del MOPT.

El COSEVI tiene una Junta Directiva que es su órgano máximo y está conformada de la siguiente forma (Artículo 5 de la Ley 6324):



➤ El Consejo de Transporte Público (CTP):

El CTP se creó en el año 2000 con el fin de regular y controlar el transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi. En ese sentido, su misión principal es diseñar y optimizar los sistemas de transporte público terrestre en sus distintas modalidades, “regulando y fiscalizando los mismos, garantizando la satisfacción de las necesidades de los usuarios y de los prestatarios del servicio”, procurando que el país cuente con “un sistema ágil y eficiente de transporte público terrestre amigable con la naturaleza” (Véase <https://bit.ly/2KcdcOe>).

Además, como órgano de desconcentración máxima, se encarga de las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar la aplicación de las políticas de transporte público, su planeamiento, la revisión técnica, el otorgamiento y la administración de las concesiones, así como la regulación de los permisos que legalmente procedan;
- b) Estudiar y emitir opinión sobre los asuntos sometidos a su conocimiento por cualquier dependencia o institución involucrada en servicios de transporte público, planeamiento, revisión técnica, administración y otorgamiento de concesiones y permisos;
- c) Servir como órgano que facilite, la coordinación interinstitucional entre las dependencias del Poder Ejecutivo, el sector empresarial, usuarios y los clientes de los servicios de transporte público, los organismos internacionales y otras entidades públicas o privadas que en su gestión se relacionen con los servicios regulados en esta ley;
- d) Establecer y recomendar normas, procedimientos y acciones que puedan mejorar las políticas y directrices en su materia;
- e) Velar porque la actividad del transporte público, su planeamiento, la revisión técnica, la administración y el otorgamiento de concesiones, sus sistemas operacionales y el equipamiento requerido, sean acordes con los sistemas tecnológicos más modernos;
- f) Conocer, tramitar y resolver las denuncias que violen las normas de la legislación del transporte público o amenacen con violarlas;
- g) Preparar un plan estratégico para un plan de desarrollo tecnológico en materia de transporte público;
- h) Promover el desarrollo y la capacitación del recurso humano involucrado en la actividad;

- i) Fijar las paradas de todos los servicios de transporte público remunerado de personas;
- j) Otorgar permisos, ante una necesidad no satisfecha y debidamente probada, de servicio público en la modalidad de taxi;
- k) Solicitar los reajustes de tarifas de todos los servicios de transporte remunerado de personas;
- l) Aprobar sus planes operativos anuales y; otras (Artículo 7 de la Ley 7969).

Para llevar adelante estas atribuciones, el CTP puede establecer, en los principales centros de población del país, las oficinas que considere necesarias para facilitar los trámites administrativos referentes a la aplicación de la ley. Asimismo, para cumplir sus fines, el CTP podrá celebrar toda clase de actos, contratos y convenios con entidades y personas tanto públicas como privadas (Artículo 6 de la Ley 7969).

Según el artículo 9 de la Ley 7969, el Consejo de Transporte Público estará integrado por una Junta Directiva conformada de la siguiente forma:



Como puede notarse, 3 de los representantes ante el CTP representan a distintas instituciones u órganos del Poder Ejecutivo del Gobierno Central, además de una persona “preferiblemente con experiencia en las materias relacionadas con el CTP” designado por el ministro del MOPT. Además, la Junta Directiva del CTP cuenta con un representante de la UNGL.

Por su parte, llama la atención que los tres representantes privados, representan a actores privados no estatales. Primero, “un representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas en vehículos automotores, buses, microbuses o busetas”; segundo “un representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas en vehículos automotores en la modalidad de taxi”; y tercero “un representante de los usuarios” (Artículo 8 de la Ley 7969).

Asimismo, la legislación establece que “Para designar a los representantes que no sean funcionarios públicos, las organizaciones debidamente inscritas y acreditadas deberán remitir una nómina integrada por cinco candidatos, de entre los cuales el Consejo de Gobierno escogerá atendiendo criterios de idoneidad”, mientras que también establece que en el caso de los representantes empresariales (autobuseros y taxistas), por lo menos uno deberá representar al sector cooperativista del transporte.

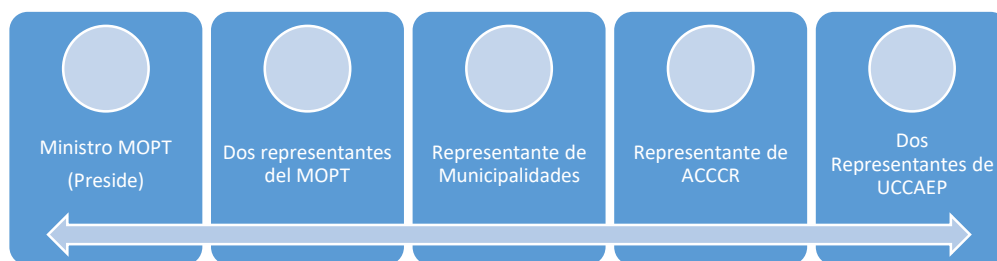


➤ El Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI):

El CONAVI se creó en 1998 y se le dio la misión de garantizar la “sostenibilidad de la red vial nacional, a través de contratos y convenios con terceros, que aseguren condiciones óptimas de operación” procurando la armonía con el ambiente (Véase <https://bit.ly/2KcdcOe>). Más específicamente, se le encomendó la conservación y construcción de las carreteras, calle de travesía y puentes de la red vial nacional (Artículo 1 de la Ley 7798) para lo cual se encarga de administrar el Fondo de la red vial nacional, teniendo la potestad para suscribir los contratos y empréstitos (Artículo 1 de la Ley 7798). Dentro de sus objetivos se encuentran las siguientes.

- a) Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del MOPT;
- b) Administrar su patrimonio;
- c) Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la totalidad de la red vial nacional;
- d) Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos;
- e) Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y conservación vial;
- f) Celebrar contratos o prestar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones (Artículo 4 de la Ley 7798).

Asimismo, el CONAVI tiene un Consejo de Administración conformado de la siguiente forma (Artículo 7 de la Ley 7798):



De esta manera, el Consejo de Administración de CONAVI cuenta con tres representantes del MOPT (el ministro más dos representantes), sumado a un representante de las Municipalidades propuesto por la UNGL.

Además, tiene presencia de un representante de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCCR), y de dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), afines al transporte de personas y mercadería, a criterio de la Unión citada. Los miembros de cada una de estas organizaciones serán nombrados por el Ministro del MOPT de ternas presentadas para cada cargo, por las organizaciones respectivas (Artículo 7 de la Ley 7798).

A diferencia de otras instancias de decisión, para formar parte del Consejo de Administración del CONAVI, la ley exige algunos requisitos técnicos como a) Tener un título académico reconocido en cualquiera de las áreas de ingeniería Civil, Administración, Economía y Finanzas o Derecho Administrativo, con experiencia documentada en administración pública o privada; b) Estar incorporado al Colegio respectivo y c) Contar con diez años de experiencia en la administración de empresas públicas o privadas, o en la administración de proyectos de construcción de obras civiles.

➤ Tribunal Administrativo de Transporte:

El TAT es un órgano de desconcentración máxima y con personería jurídica instrumental creado en el año 2000 por la Ley 7969. El Tribunal tiene la misión de proporcionar justicia administrativa y seguridad jurídica al servicio público del transporte remunerado de personas en el país, mediante el conocimiento y resolución de los recursos de apelación y gestiones accesorias, interpuestos por los administrados que consideren lesionados sus derechos por los actos o resoluciones del CTP; y estableciendo las indemnizaciones que fueran procedentes (Véase <https://bit.ly/2KcdcOe>).

Entre sus principales competencias destacan las siguientes:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, los recursos de apelación que se interpongan contra cualquier acto o resolución del CTP;
- b) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación del transporte público;
- c) Las resoluciones del Tribunal no tendrán más recursos y darán por agotada la vía administrativa” (Artículo 22 de la Ley 7969).

Las atribuciones del TAT son exclusivas y cuenta con independencia funcional, administrativa y financiera. Además, sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio (Artículo 22 de la Ley 7969).

El Tribunal está integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, designados por el Poder Ejecutivo, por un período de seis años. Por su naturaleza, para ser miembro del Tribunal, se requiere ser profesional con experiencia en materia de transporte público y ser abogados, procurando dar garantía de su imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, el diseño y la práctica institucional actual han generado una serie de nodos problematizadores dentro del propio MOPT. A continuación, se explican algunos de estos puntos de conflicto.

III.iv) Nodos problematizadores dentro del MOPT:

Nodo problematizador: Traslape de competencias con las Divisiones del MOPT

En las entrevistas realizadas, el Jefe de la División de Transportes del MOPT, señaló que después de la creación del CTP se debilitó a la División de Transportes porque parte de sus funciones anteriores eran competencias en materia de transporte público terrestre. Asimismo, existe una serie de traslapes en las competencias entre estos dos órganos por lo que se debería definir más claramente las competencias de la División de Transportes ante la existencia de un órgano especializado de transporte público como lo es el CTP. Esta situación ha generado, que en la práctica lo que principalmente hace la División de Transporte es dar soporte técnico financiero al Viceministerio de Transportes<sup>6</sup>. Además, uno de los Ex Viceministros de Transporte entrevistados, señaló la existencia de traslapes principalmente administrativos entre el COSEVI y la División de Transportes.

Además, varias entrevistas mostraron traslapes de competencias o conflictos entre las funciones a desarrollar por la División de Obras Públicas y el CONAVI ya que ambos están a cargo de la red vial nacional.

Asimismo, el Jefe de la División de Transportes del MOPT señaló en la entrevista realizada, que después de la aprobación de la “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” (Ley 9329) se debilitó la División de Obras Públicas porque parte de su accionar se concentraba en la atención de la red cantonal y a la fecha de la investigación no se había definido cuáles competencias tendrá la División de Obras Públicas en virtud de que se le dejó solo la atención de la red nacional en conjunto con el CONAVI.

En síntesis, desde el criterio de algunos de los entrevistados, el propio marco jurídico y el diseño institucional han generado una serie de traslapes de competencias internas y externas al MOPT.

#### Nodo problematizador: Articulación entre el MOPT y sus Consejos

Para promover la articulación entre el MOPT y sus Consejos (órganos desconcentrados), el marco jurídico le da representación al Ministro del ramo en las Juntas Directivas del COSEVI y del CTP, así como en el Consejo de Administración del CONAVI. De la misma manera, para promover el mando del Ministro, en los tres Consejos mencionados se le da la potestad de presidirlos.

Sin embargo, en la práctica es muy habitual que el Ministro del momento delegue su representación en los Consejos a algunos de los Viceministros o alguien de su confianza. Esto en parte se debe a que –como evidenciaron las entrevistas–, atender todas las responsabilidades del Ministerio y asistir a todas las sesiones de los Consejos es sumamente difícil en la práctica, ya que estos sesionan múltiples veces y no alcanza el tiempo.

---

<sup>6</sup> A pesar de lo mencionado por el Jefe de la División de Transporte, el criterio externado por Sebastián Urbina (Ex ministro de Transporte) en entrevista realizada para la ponencia es que no existen traslapes de competencias entre la División de Transportes y el CTP.

Además, en la práctica esto ha generado mayores márgenes de maniobra para los Directores Ejecutivos de los Consejos ya que en muchas ocasiones son estos quienes – ante la poca participación del Ministro- se encargan de la definición/control de la agenda de las sesiones de los Consejos, lo que le permite mayores facilidades para controlar los tiempos, el orden y los temas de discusión, con lo que el Ministro pierde algún poder sobre los Consejos. Además, en la práctica ha sucedido que algunos ministros del pasado han permitido que las responsabilidades de los Consejos recaigan principalmente en sus Directores Ejecutivos por lo que hay épocas en los que los de la gestión de los Consejos es muy independiente del Ministerio.

Por su parte, otro de los problemas prácticos evidenciado por las entrevistas es que cuando se delegan representaciones en los Viceministros, en la práctica ministerial reciente no ha sido costumbre hacer reuniones internas de coordinación para “llevarle el pulso” a los Consejos.

Además, hay Consejos en los que las relaciones y toma de decisiones son más fluidas. Típicamente en el COSEVI las relaciones entre el MOPT y el COSEVI es más fluida por el Poder Ejecutivo tiene mayoría por su representación del Ministro del MOPT, MEP y MinSa y porque no debe otorgar permisos o grandes licitaciones. Sin embargo, las entrevistas muestran que las relaciones más difíciles se dan en el seno del CTP, primero porque construir mayorías es más difícil considerando que el Poder Ejecutivo no tiene mayoría desde la conformación y que hay representación del sector empresarial y de usuarios lo cual obliga a mayor negociación política. A esto hay que sumarle las características propias que implica cualquier órgano colegiado ya que la misma lógica de las Juntas Directivas de los Consejos implica procedimientos administrativos, realización de sesiones y discusiones que le suma tiempo a los procesos de toma de decisiones.

Ahora bien, también el diseño institucional presenta algunos retos en cuanto a las relaciones de los órganos desconcentrados y los órganos centralizados del MOPT. En ese sentido, en entrevista con una Ex Viceministra de Transporte se señaló que en la práctica hay alguna fragmentación entre los Consejos y los órganos operativos del MOPT. Por ejemplo, sucede que en materia de transporte público el CTP tiene la potestad de liderar proyectos de reorganización o modernización del transporte público pero las direcciones que pueden operacionalizar los proyectos en materia de infraestructura, señalización y control policial responden a la jerarquía del Viceministerio de Transporte del MOPT por lo que estos procesos requieren de coordinación que a veces no se concreta. Asimismo, esta fragmentación del sistema le da poder a cada una de las partes y eso perpetúa que se sigan dando estas dinámicas de dispersión institucional.

Desde años atrás, el puesto de Director Ejecutivo del CTP se ha elegido por la Junta Directiva del Consejo con nombramientos interinos, por lo que ha sido manejado en la práctica como un nombramiento de confianza, propiciando las relaciones entre el Poder Central, el Ministerio en el órgano desconcentrado.

Sin embargo, hay que señalar que la forma legal de hacer el nombramiento es mediante un “concurso público de antecedentes” (Artículo 13 de la Ley 7969), el cual está en proceso.

A la fecha, el nombramiento ha sido interino y no se ha cumplido con lo estipulado por la legislación tal y como ha requerido la CGR (Quirós, B, 2017, mayo 19; Avendaño, M, 2017, Julio 20; Madrigal, abril 30, 2018). Cuando este nombramiento (vía concurso público) se concrete, las autoridades deben tener en cuenta que el nombramiento dejará de ser político y que el Poder Ejecutivo perderá la influencia que tienen al hacer este nombramiento, reduciendo su maniobra sobre el CTP.

Por su parte, más allá de tomar una posición sobre la naturaleza y existencia de los Consejos (órganos desconcentrados), es importante destacar que múltiples actores políticos defienden su existencia y otros más bien proponen su clausura, haciendo constar que no hay un consenso nacional sobre esta materia. Además, no hay una homogeneidad en la posición del MOPT al respecto y su criterio depende de la persona que ocupe el cargo de Ministro en ese momento.

Según uno de los Ex Viceministros de Transporte entrevistados, una de las ventajas de los Consejos del MOPT era que permitían mayor agilidad administrativa con respecto al manejo de los presupuestos públicos, dándole mayor flexibilidad de ejecución presupuestaria. Por ejemplo, anteriormente, el proceso de discusión, aprobación y presupuestos extraordinarios se manejaban ante la CGR, lo cual se modificó en marzo de 2018.

La “Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central” (Ley 9524) cambió esta situación dándole mayor control a la Asamblea Legislativa y restándole margen de maniobra a los órganos desconcentrados (Presidencia de la República, 2018, febrero 8). Vea la ley en: <https://bit.ly/2tDLyT4>

Según el Viceministro entrevistado, el margen de maniobra presupuestaria de los Consejos del MOPT era –en buena medida- lo que legitimaba su existencia, la cual se pone en duda después de la aprobación de la Ley 9524 mencionada.

Por lo demás, también hay que señalar que las personas entrevistadas, coinciden en que las relaciones con los órganos desconcentrados dependen también del papel del ministro de turno y de su decisión de tener más o menos control sobre los Consejos. Además, coinciden en que no es sólo un tema del diseño institucional sino también de gobernanza o articulación política.

Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER):

El INCOFER fue creado por la Ley 7001 en 1985, como una institución de derecho público, con autonomía administrativa, personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, es una institución autónoma que forma parte del sector transporte.

Entre sus objetivos principales se encuentran los siguientes (Artículo 3 de la Ley 7001):

- a) Administrar un moderno sistema de transporte ferroviario para el servicio de pasajeros y de carga en todo el territorio nacional. Además, podrá prestar servicios conexos con el citado sistema y desarrollar otras inversiones y obras de infraestructura en inmuebles de su propiedad, o bien, previo convenio entre las partes, de otras instituciones públicas, las empresas de servicios municipales, las cooperativas de electrificación rural y sus consorcios. De igual forma, podrá desarrollar en inmuebles de su propiedad otras inversiones u obras que le generen recursos para financiar sus proyectos de transporte ferroviario, siempre y cuando dichas actividades no afecten la prestación de los servicios de transporte a su cargo.
- b) Rehabilitar, estructurar y modernizar, tanto en lo que se refiere a vías, instalaciones y equipo rodante, como a su administración y prestación de servicios en general, los actuales ferrocarriles nacionales del Atlántico y Eléctrico al Pacífico.
- c) Estudiar, ejecutar y administrar toda nueva red ferroviaria que pueda integrarse a las actuales, a fin de habilitar zonas de producción del país...
- d) Electrificar, reconstruir, rectificar y extender toda su red ferroviaria existente.

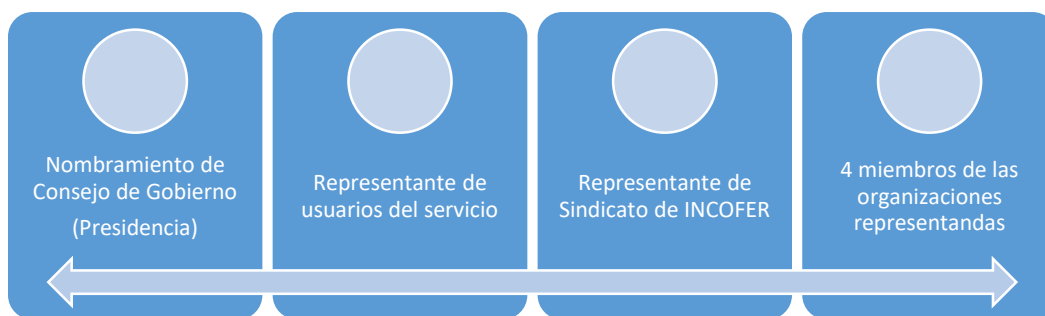
Ahora bien, para el cumplimiento de sus objetivos, el INCOFER tiene los siguientes deberes y atribuciones (Artículo 4 de la Ley 7001):

- a) Someter a la aprobación del Poder Ejecutivo la planificación general relativa a la prestación del servicio y a las obras e instalaciones ferroviarias; así como planificar programas los servicios, las obras e instalaciones ferroviarias.
- b) Establecer las respectivas tarifas del transporte de carga y pasajeros, previa aprobación del Poder Ejecutivo, así como los cánones, tasas o derechos que cobrará, sin que en estos últimos casos sea necesaria la aprobación del Poder Ejecutivo.
- c) Contratar empréstitos y en cualquier otra forma autorizada por las leyes, obtener recursos nacionales o extranjeros destinados al cumplimiento de sus objetivos.
- d) Transportar, vigilar, custodiar y entregar las mercancías y otros bienes a los usuarios de sus servicios.
- e) Ejecutar, en la forma más eficiente posible, el transporte de carga y de pasajeros.
- f) Realizar las expropiaciones que estime convenientes para el desarrollo de sus actividades. Para estos efectos, se declaran de utilidad pública los bienes inmuebles, que por su ubicación sean necesarios, a juicio del Instituto, para el cumplimiento de sus fines, así como las obras por ejecutar por el Instituto.
- g) Establecer los sistemas de trabajo y de administración en todos los servicios en que intervenga, así como determinar el uso de sus instalaciones y equipos.

h) Reglamentar las disposiciones generales bajo las cuales se prestarán los servicios de transporte de pasajeros y de carga; así como emitir las relativas a la organización laboral y administrativa del Instituto.

i) Remitir al Poder Ejecutivo, para su aprobación, los reglamentos de uso general, de aplicación para los usuarios del servicio.

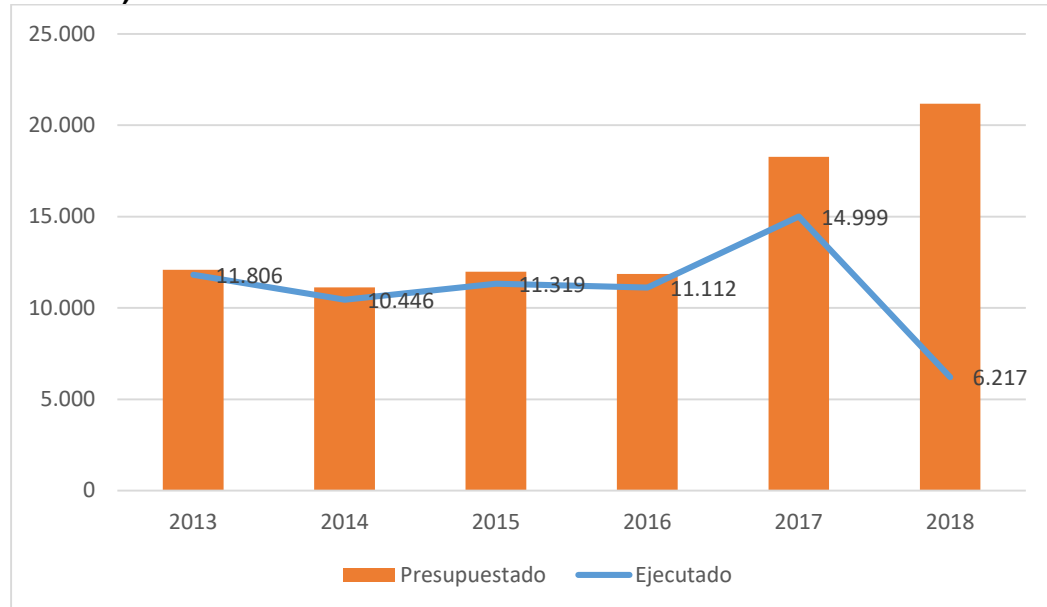
El INCOFER funciona bajo la dirección de un Consejo Directivo integrado por siete miembros, de nombramiento y libre remoción del Consejo de Gobierno. Uno de estos miembros será designado por el mismo Consejo de Gobierno como presidente ejecutivo, quien a la vez ejercerá la Presidencia del Consejo Directivo (Artículo 5 de la Ley 7001).



Además de la persona que ocupa la Presidencia Ejecutiva, está integrado por seis personas “con experiencia en materia de transporte ferroviario y administración de empresas”, de los cuales uno es el representante de los usuarios del servicio. Por su parte, “el nombramiento de los miembros representantes se hará mediante ternas de las organizaciones representadas” (Artículo 6 de la Ley 7001).

Aunque entre 1990 y 1995, el INCOFER estuvo en cierre técnico por una profunda crisis económica derivada de las altas deudas que no se pudieron cubrir (Véase <http://www.incofer.go.cr/historia/>), en los últimos años su financiamiento se ha regulado, incluso aumentando tendencialmente sus presupuestos, esto según datos de la CGR.

**Gráfico N°2. Ingresos presupuestados y ejecutados del INCOFER (en millones de colones). 2013-2018.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR). Obtenido desde: <https://cgrweb.cgr.go.cr/pr02/f?p=150200:2:::NO::>

Ahora bien, si se profundiza en el análisis del presupuesto del INCOFER en los últimos años, se puede llegar a varias conclusiones y a la identificación de algunos **nodos problematizadores**. Para esto se requiere tener claridad de las formas en las que se financia el Instituto Costarricense de Ferrocarriles.

Según el artículo 36 (inciso j)) de la Ley de Creación de INCOFER (Ley 7001), formarán parte del “La renta producida por el impuesto al banano, en el porcentaje de veinte centavos de dólar por cada caja exportada, según el artículo 13 de la ley N° 6256 del 28 de abril de 1978”. “Igualmente las asignaciones presupuestarias que el Poder Ejecutivo deberá consignar en el presupuesto anual del MOPT destinadas a cubrir el mantenimiento de las vías férreas y sus estructuras”.

Sobre esto, el primer **nodo problematizador** es que en la práctica no hay registros del cumplimiento en el traslado de la renta producida por el impuesto a la exportación del banano, por lo que el INCOFER no ha podido disponer de esos recursos para su funcionamiento.

El segundo **nodo problematizador** tiene que ver con las asignaciones presupuestarias brindadas por el Poder Ejecutivo consignadas en el presupuesto anual del MOPT.



**Cuadro N° 1. Instituto Costarricense de Ferrocarriles. Serie histórica de ingresos efectivos: Periodo 2007-2018 (Datos en millones de colones)**

PARTIDA	2014-2018				2010-2014				2006-2010			
	2018 (1)	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
<b>TOTAL INGRESOS DEL PERIODO</b>	<b>21,171,445</b>	<b>14,998,879</b>	<b>11,112,427</b>	<b>11,318,838</b>	<b>10,446,054</b>	<b>11,806,445</b>	<b>8,404,529</b>	<b>6,721,328</b>	<b>4,983,740</b>	<b>3,834,873</b>	<b>4,841,683</b>	<b>2,195,068</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>4,253,475</b>	<b>4,028,252</b>	<b>3,959,301</b>	<b>4,309,048</b>	<b>3,790,215</b>	<b>4,449,513</b>	<b>3,101,838</b>	<b>2,793,161</b>	<b>2,462,098</b>	<b>1,988,177</b>	<b>1,636,682</b>	<b>1,509,058</b>
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	4,253,475	4,028,252	3,959,301	4,309,048	3,790,215	4,449,513	3,101,838	2,793,161	2,462,098	1,988,177	1,636,682	2,276,396
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	4,253,475	4,028,252	3,959,301	4,309,048	3,790,215	4,449,513	3,101,838	2,793,161	2,429,013	1,915,703	1,588,617	1,733,870
VENTA DE SERVICIOS	4,253,475	4,028,252	3,959,301	4,309,048	3,790,215	4,449,513	3,101,838	2,793,161	2,462,098	1,988,177	1,588,617	1,350,201
SERVICIOS DE TRANSPORTE	2,917,850	2,379,545	2,365,347	2,271,635	2,325,056	2,090,010	1,628,249	1,524,672	1,295,140	863,344	1,122,823	966,532
SERVICIO DE TRANSPORTE FERROVIARIO	2,917,850	2,379,545	2,365,347	2,271,635	2,325,056	2,090,010	1,628,249	1,524,672	1,295,140	863,344	1,122,823	966,532
ALQUILERES	1,123,625	1,487,984	1,559,464	1,830,470	1,248,413	1,443,007	1,268,272	1,251,891	1,125,071	1,019,661	447,166	371,476
ALQUILER DE EDIFICIOS E INSTALACIONES	1,123,625	1,487,984	1,559,464	1,830,470	1,248,413	1,443,007	1,268,272	1,251,891	1,125,071	1,019,661	447,166	371,476
OTROS SERVICIOS	187,000	100,466	34,491	26,833	16,746	25,499	13,014	16,598	8,802	32,698	18,628	12,193
VENTA DE OTROS SERVICIOS	187,000	100,466	34,491	26,833	16,746	25,499	13,014	16,598	8,802	32,698	18,628	12,193
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	25,000	60,256	-	180,110	200,000	890,997	192,304	-	33,085	72,474	48,065	158,857
INGRESOS VARIOS NO ESPECIFICADOS	25,000	60,256	-	180,110	200,000	890,997	192,304	-	33,085	72,474	48,065	158,857
<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>4,253,475</b>	<b>4,028,252</b>	<b>3,959,301</b>	<b>4,309,048</b>	<b>3,790,215</b>	<b>4,449,513</b>	<b>3,101,838</b>	<b>2,793,161</b>	<b>2,462,098</b>	<b>1,988,177</b>	<b>1,636,682</b>	<b>1,509,058</b>
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-	-	3,153	-	-	-	-	-	-	-	290,125	150,000
TRANSFERENCIAS GOBIERNO CENTRAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	290,125	150,000
<b>TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>			<b>3,153.49</b>								<b>290,125</b>	<b>150,000</b>
INGRESOS DE CAPITAL	14,128,300	5,620,667	1,791,350	4,478,731	2,648,300	6,254,900	4,551,000	3,452,543	2,005,483	1,160,000	3,073,200	500,000
RECURSOS VIGENCIAS AÑOS ANTERIORES	2,789,670	5,349,960	5,358,622	2,531,059	4,007,540	1,102,032	751,690	475,624	516,159	686,696	131,801	186,010
<b>TOTAL INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>16,917,970</b>	<b>10,970,627</b>	<b>7,149,972</b>	<b>7,009,790</b>	<b>6,655,840</b>	<b>7,356,932</b>	<b>5,302,690</b>	<b>3,928,167</b>	<b>2,521,642</b>	<b>1,846,696</b>	<b>3,205,001</b>	<b>686,010</b>

Nota: (1) Presupuesto autorizado por la CGR para el periodo 2018.

Fuente: Dirección Financiera del Instituto Costarricense de Ferrocarriles vía correo electrónico del 15 de junio 2018.

Como dispone la ley, el MOPT debe transferir recursos económicos para el mantenimiento de las vías férreas y sus estructuras por parte de INCOFER. La pregunta que surge es cómo se define ese presupuesto ya que la legislación no define la cantidad de dinero que debe girar y en la práctica varía dependiendo de las disposiciones del Ministerio de Hacienda respecto al gasto y los límites de gasto que se destinan para los Ministerios de la República.

Esto genera que la definición del monto que el MOPT traslada al INCOFER por este rubro (Véase Ingresos de capital en el Cuadro N°1) en la práctica dependa de las negociaciones que el INCOFER realice con el MOPT y con el Ministerio de Hacienda y no haya una práctica institucionalizada al respecto.

De esta manera, si se observa el Cuadro N°1 se evidencia la volatilidad de los montos del rubro de "Ingresos de capital" que es el presupuesto girado a INCOFER a través del MOPT. Por ejemplo, en 2015 fue de 4.478 millones de colones, mientras en 2016 descendió sustantivamente a 1.791 millones para volver a crecer en 2017 a cerca de 5.620 millones. Por su parte, en 2018 a simple vista el monto ascendió significativamente pasando a más de 14.128 millones.

Sin embargo, este aumento significativo en las transferencias del MOPT se debe a que se destinarán aproximadamente 12.500 para la compra de trenes, de forma tal que la transferencia real dedicada al mantenimiento de vías férreas y sus estructuras es de alrededor de 1628 millones colones.

El inconveniente de esto es que a lo largo de los años se evidencia una variabilidad muy importante en los presupuestos destinadas al INCOFER, propiciando una incertidumbre sobre los montos que se recibirán por “ingresos de capital” dada la poca estabilidad de dichos presupuestos. Asimismo, esto produce un **nodo problematizador** al generar que el INCOFER no pueda hacer planificaciones presupuestarias detalladas y de largo plazo por no tener certeza de los ingresos con los que contará. Esto sin mencionar, la característica ya descrita en la que el monto depende de las negociaciones políticas entre la Presidencia Ejecutiva de INCOFER, el Ministerio de Hacienda y el MOPT.

De la misma forma, esta situación se conjunta con otro **nodo problematizador** para el INCOFER que es no ser auto-sostenible en términos financieros, ya que como es sabido, el servicio de tren interurbano es deficitario (como la mayoría de servicios de transporte público en esta modalidad, por lo que el Instituto debe financiar este medio de transporte con otros recursos económicos, incluyendo sus ingresos por transporte de carga que es de sus ingresos más importantes.

Por otro lado, no todo son nodos problematizadores en el INCOFER. Después de su reactivación se han ejecutado políticas públicas y el tren ha ampliado su cobertura. Además, para llevar adelante sus atribuciones y los deberes de mejor manera, se emitió una nueva ley para su fortalecimiento. Específicamente se aprobó la Ley 9366 “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana” que le dio mayores herramientas para la ejecución de sus funciones. Consulte la ley en: <https://bit.ly/2KlxOn6> Según la Presidencia Ejecutiva del INCOFER, en entrevista personal, la ley ha sido una experiencia exitosa para la institución. Desde su criterio, las principales mejoras se dan porque la ley le permite al Instituto tener un régimen especial de contratación (similar al del ICE) exclusivo para la operación ferroviaria y –por ejemplo- para la compra de trenes, rieles, etc. Asimismo, la ley permite que no haya que apearse a los procesos licitatorios regulares que son más largos, sino que se estableció un procedimiento propio, además de que se estableció un proceso propio para recibir y tratar apelaciones por lo que éstas no deben ir a la CGR. En síntesis, la ley ofrece una serie de lecciones aprendidas para reducir las “amarras” o “trabas” propias del sector transporte e infraestructura. Para consultar la reglamentación de este proceso, véase el “Reglamento de Régimen Especial de Contratación Administrativa del INCOFER” en: <http://www.incofer.go.cr/reglamento-de-regimen-especial-de-contratacion-administrativa-del-incofer-decreto-40827-mopt/>

#### Relaciones entre instituciones del Sector Transporte:

Para el buen desarrollo del sector transporte, se supone que debe existir una adecuada coordinación y gobernanza entre las instituciones que lo conforman. Sin embargo, en este tema también se ha presentado un **nodo problematizador**.

Según las entrevistas realizadas, se destaca que hay deficiencias en la articulación entre las instituciones del sector ya que cada institución trabaja por su cuenta, lo cual es dinamizado también por las debilidades en la rectoría y en una línea de política pública clara. El problema es que cuando hay proyectos grandes de infraestructura, como el nuevo aeropuerto internacional en Orotina, se requiere de todas las instituciones y órganos de sector, sean estas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas.

En relación con esto, existe un **modo problematizador** que refiere a los **problemas de coordinación entre el MOPT y el INCOFER**.

En primera instancia, ese nodo problematizador se explica porque en ocasiones prima una visión que percibe el tema del transporte de manera aislada, considerando que –por ejemplo- el transporte en ferrocarriles está aislado de las demás modalidades del transporte público. Asimismo, esto se evidencia en la poca articulación del INCOFER con el CTP, lo cual fue registrado en algunas de las entrevistas realizadas.

De la misma forma, a pesar de la autonomía del INCOFER, el Instituto debe relacionarse y coordinar con el MOPT (dado su función rectora). Por ejemplo, cuando el INCOFER desea inscribir proyectos de inversión pública requiere del aval del ente rector para posteriormente realizar las gestiones de inscripción del proyecto en MIDEPLAN. De esa forma, aunque puede decidir sus proyectos de inversión debe realizar todos los procesos administrativo-legales que implica el visto bueno del MOPT y –por supuesto- más tiempo.



Este proceso se hace de esta forma con el objetivo de que los proyectos de las instituciones del sector estén en la lógica del Plan Estratégico Sectorial y de la Política Nacional de Transporte que define la planificación de largo plazo del MOPT. Asimismo, se procura que una vez recibido el aval del MOPT, el proyecto ascienda al MIDEPLAN y sólo requiera de la realización de los ajustes solicitados por el Ministerio de Planificación para su aprobación.

**Algunas de las funciones de la Secretaría de Planificación Sectorial:**

- Coordinar con MIDEPLAN y las Instituciones del Sector, la preparación, control y evaluación periódica de la ejecución de planes y programas de inversión.
- Ejercer el mando técnico en materia de planificación y velar por una adecuada intermodalidad del Sector, en aras de la implementación de los planes estratégicos.
- Elaborar y proponer políticas, para la aprobación del Rector, para el desarrollo y funcionamiento eficiente del Sistema de Transporte e Infraestructura del país, que

faciliten la coordinación y uniformidad de criterios de gestión y uso...  
(<https://bit.ly/2MXKcLY>)

Ahora bien, es en la práctica de este proceso en donde surge el **nodo problematizador**, más que en su diseño institucional. Esto se debe a que en ocasiones surgen diferencias entre las instituciones del sector y la Secretaría de Planificación del MOPT porque no siempre se tiene la misma línea de trabajo y el mismo criterio político por lo que armonizar posiciones e intereses retrasa los procesos en tiempo.

Muestra de esto fue el proceso de Compra de Trenes gestionado durante el 2018 por el INCOFER. Desde el desarrollo de la “Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública” se formó un equipo que contó con la participación de funcionarios del INCOFER y de representantes de MIDEPLAN, con el objetivo de sintonizar los requerimientos y agilizar los procesos de inscripción desde el inicio. Sin embargo, ese proceso no contó con la participación inicial y activa del MOPT que posteriormente hizo el análisis para dar el aval o no al proyecto para que pudiera seguir el proceso a MIDEPLAN. Según las entrevistas realizadas, el proceso en cuestión presentó diferencias entre las instituciones del sector y el MOPT realizó solicitudes y requerimientos con lo que el INCOFER no estaba de acuerdo, aunque debía atenderlos. Después de atender las 32 solicitudes hechas por la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT, el Ministerio dio su aval al proyecto, aunque esto implicó un retraso en lo planificado.

De la misma forma, según las entrevistas realizadas, el proyecto del Tren Rápido de Pasajeros (TRP) tuvo retrasos de dos años por el proceso INCOFER- Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT antes descrito, lo cual explica –en parte- las dificultades para hacer obra pública y de transporte en el país. Aunque no se puede afirmar que necesariamente el diseño institucional sea incorrecto, la *práctica real* es que el MOPT tiene la potestad y herramientas para filtrar los proyectos de las instituciones del sector, incluyendo los propios del INCOFER como en los casos narrados. Si bien cierto, esto podría permitir mayor articulación de los proyectos del sector y una visión compartida entre sus instituciones, también genera que los tiempos del proceso se alarguen.

Por último, la dependencia que tiene INCOFER del MOPT para la realización de decretos ejecutivos también ha generado retrasos en sus políticas públicas como sucedió con el caso de la compra de trenes entre 2016 y 2017. Véase “Compra de trenes se atrasó durante meses por elaboración de un Reglamento” (Rojas, 2018, abril 5).

#### **IV) Relaciones del MOPT con otras instituciones externas al Sector “Transporte e Infraestructura”:**

Anteriormente se describieron las principales características y atribuciones de las instituciones del sector “Transporte e Infraestructura” que tienen que ver con el transporte terrestre y la movilidad, en particular el caso del MOPT (sus Consejos) y del INCOFER.

Ahora bien, instituciones como el MOPT no sólo se relacionan con las otras instituciones del sector, sino que lo hacen formalmente con otras instancias que están fuera del mismo. Una de los mecanismos dispuestos para facilitar estas relaciones es mediante la existencia de los sectores, aunque de las 4 instituciones que conforman el Sector “Transporte e Infraestructura”, únicamente el MOPT forma parte de otro sector, en este caso del sector de “Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial” (Artículo 15 del ROPE).

Otro de los mecanismos institucionales para propiciar la relación formal del MOPT con otras instituciones (fuera de su sector) son los Consejos Presidenciales que tienen la función de: dar seguimiento y velar por el cumplimiento efectivo del PND; Formular, aprobar y articular políticas que involucren los sectores representados dentro del Consejo Presidencial; Diseñar sistemas de monitoreo y evaluación de los diferentes proyectos y Conocer las evaluaciones trimestrales de ejecución de los planes, programas y proyectos de los diferentes sectores representados dentro del Consejo Presidencial (Artículo 8 del ROPE).

De las instituciones que conforman el sector “Transporte e Infraestructura”, el MOPT forma parte del Consejo Presidencial Económico y del Consejo Presidencial de Competitividad. Las otras instituciones del sector (INCOFER, INCOP y JAPDEVA) no forman parte de ningún Consejo Presidencial (Artículo 7 del ROPE).

Además, de estas instancias, el diseño institucional establece los Comités Intersectoriales Regionales con las funciones principales de “Articular políticas que involucren las instituciones representadas” y “Coordinar la programación, ejecución y seguimiento de acciones regionales del PND” (Artículo 23 del ROPE). El MOPT es la institución coordinadora del Comité Intersectorial Regional, el cual también incluye a las otras instituciones del sector “Transporte e Infraestructura” (INCOFER, INCOP y JAPDEVA) (Artículo 25 del ROPE).

<b>Espacios institucionales de relación formal entre los actores del Sector “Transporte e Infraestructura” y otros</b>		
<b>Consejos Nacionales Sectoriales</b>	<b>Comités Intersectoriales Regionales</b>	<b>Consejos Presidenciales</b>
-MOPT. -INCOFER. -INCOP. -JAPDEVA.	-MOPT. -INCOFER. -INCOP. -JAPDEVA. -MIDEPLAN. -AyA. -CNE. -Otras.	-Sólo el MOPT forma parte del Consejo Presidencial Económico y del Consejo Presidencial de Competitividad.

Fuente: Elaboración propia a partir del ROPE.

Además de estos espacios institucionales de relación formal entre los actores del Sector “Transporte e Infraestructura” y otros, el mismo ROPE (Artículo 32) establece la posibilidad de que las diversas instituciones públicas desarrollen “Medidas de Cooperación Interinstitucional” ya que “podrán facilitar a las respectivas Secretarías de Planificación Sectorial los bienes y servicios, con inclusión de recursos humanos, físicos y demás insumos, necesarios para el cumplimiento adecuado y oportuno de sus

funciones” para lo cual “emitirán los respectivos acuerdos y convenios de cooperación interinstitucional”.

Por su parte, en la práctica se han llevado adelante otros mecanismos de coordinación interinstitucional como por ejemplo los Convenios. Este es el caso del “Convenio de Cooperación para el Desarrollo del Proyecto Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público Remunerado de personas, entre el MOPT, el CTP, el INCOFER, la ARESEP y el BCCR”.

Aunque se presentaron algunas limitaciones, la mayoría de entrevistados reconoce la importancia del Convenio para generar metodologías para el trabajo interinstitucional, lo cual es un reto para el sector. Específicamente, el Convenio conformó un “Comité Director” y un “Comité Coordinador” quien tiene la potestad para formar los “Equipos de Trabajo” que considerara pertinentes. Además, fue importante la inclusión en el proceso de Casa Presidencial.

#### Relaciones con la ARESEP:

Aunque ciertamente la ARESEP no es parte del sector “Transporte e Infraestructura”, tiene una participación sumamente importante por sus competencias y por su relación principalmente con el CTP y con INCOFER.

La participación de la ARESEP se da sobre todo por la disposición del artículo 2 de la “Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores” (Ley N° 3503) de 1965 y sus reformas. Específicamente el artículo expone 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”.

De esta manera, la Asamblea Legislativa le dio al MOPT y a la ARESEP la responsabilidad conjunta en el control de los servicios de transporte público concesionados o autorizados, para garantizar la ejecución correcta de los servicios y para hacer cumplir los contratos firmados (por ejemplo, con los concesionarios). Es aquí donde surge el principal **nodo problematizador en las relaciones entre el MOPT y la ARESEP.**

A continuación, se sintetizan los principales conflictos y/o traslapes:

- Correlación entre contrato y el modelo tarifario: El CTP tiene la función exclusiva de definir las rutas de los buses, definir la cantidad de unidades necesarias para ofrecer el servicio, definir las condiciones de operación, definir las reglas contractuales de las concesiones y –en síntesis- diseñar el sistema operativo de una ruta de transportes la

cual incluye las especificidades del servicio. Asimismo, con este insumo técnico facilitado por el CTP, la ARESEP debe definir el modelo tarifario y el monto de la tarifa.

El conflicto surge porque aunque ambos procesos están profundamente conectados, en la realidad el procedimiento funciona de forma atomizada y con poca o nula coordinación entre las instituciones<sup>7</sup>. Esto genera que antes de dar los contratos en concesión no esté definida la correlación que habrá entre las condiciones de operación definidas por el CTP y las condiciones tarifarias definidas por la autoridad reguladora. Por eso, en la práctica se le ofrece un contrato privado al concesionario sin definir de previo la tarifa que definirá ARESEP, incluso existiendo la posibilidad de que no se reconozca todo lo estipulado en las condiciones de operación o que la autoridad reguladora cambie el modelo tarifario en medio periodo de ejecución de contrato. Además, también puede suceder que ARESEP no tome en cuenta en las tarifas algunos de los criterios definidos por el CTP en los contratos de concesión.

- Funciones compartidas en la fiscalización de la calidad del servicio: Ambas instituciones velan por la calidad del servicio y realizan evaluaciones sobre este tema. Sin embargo, las evaluaciones realizadas siguen distintos criterios y metodologías. El CTP dispone de un "Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas" (Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT) y una serie de Manuales para la evaluación y calificación de calidad y afines (Véase <https://bit.ly/2tC1QvO>), aunque esto no garantiza la homogeneidad de criterios con ARESEP.
- Aplicación del régimen sancionatorio: Uno de los principales traslapes de competencias refiere a que tanto el CTP como la ARESEP pueden ejercer el régimen sancionatorio. Eso implica que ambas instituciones pueden aplicar multas y quitar concesiones. En ese sentido, aunque sólo el CTP pueda otorgarlas, ambos pueden retirarlas.

Además, en el tema del régimen sancionatorio se ha presentado otro **nodo problematizador** que tiene que ver con la "judicialización" de los procesos de retiro de concesiones que en ocasiones ha generado dificultades para hacer efectivos los retiros.

Aunque en 2009, la ARESEP le quitó la concesión a Taxis Unidos del Aeropuerto aún al 2018 ofrecen el servicio. Eso se debe a la activación de múltiples mecanismos judiciales para intentar mantener la concesión (Ver La Nación, 2011, marzo 30; Cascante, 2013, Julio 6; Solano, 2015, mayo 13).

- Solicitud y tratamiento disímil de información a concesionarios: En la práctica, tanto ARESEP como el CTP solicitan diversas informaciones a las empresas autobuseras concesionarias pero el tratamiento que se le da a los datos es distinto dependiendo de cada institución.

<sup>7</sup> Según Mauricio González (Director de la Intendencia de Transportes de la ARESEP) en entrevista personal, ya se están haciendo las coordinaciones con el CTP para el próximo periodo de asignación de concesiones. Sin embargo, esta no ha sido una práctica institucionalizada en el tiempo.

- Problemas en el proceso de refrendar contratos: El CTP tiene la competencia de realizar los contratos de concesión, mientras ARESEP tiene la obligación de refrendar cada contrato una vez que se otorga o renueva, revisando la legalidad en el proceso de dichos contratos. El **nodo problematizador** ha sido que ante los conflictos y la falta de coordinación entre el CTP y la ARESEP los contratos de concesión del 2014 han sido firmados, pero no refrendados por la autoridad reguladora, lo que ha ocasionado que las empresas que ofrecen el servicio no sean concesionarios con todos los derechos sino simples permisionarios produciendo inestabilidad jurídica.

Este problema se ha dado por la misma distancia entre las instituciones mencionadas y por cambios de última hora en los requisitos solicitados por ARESEP para refrendar los contratos, según se confirmó en las entrevistas con autoridades del MOPT. Asimismo, esta situación fue posible por la no definición de un plazo límite máximo para la definición de los requisitos para refrendar contratos. En poco tiempo se tendrán que asignar las nuevas concesiones, lo cual significa una oportunidad para evitar las situaciones sucedidas en 2014.

Ahora bien, esta experiencia en las relaciones CTP-ARESEP muestra la necesidad de coordinación entre ambas porque, aunque ARESEP no es parte del sector sí tiene funciones relevantes para el transporte. La forma de coordinar y articular deberá ser creada, considerando que, aunque el artículo 2 de la Ley N° 3503 asignó competencias conjuntas no facilitó herramientas técnico-políticas para la coordinación.

Por otro lado, también hay que considerar que ARESEP también define las tarifas del tren interurbano de INCOFER. En esta competencia hay que tomar en cuenta varias consideraciones. Aunque las entrevistas con las autoridades de INCOFER no evidenciaron traslapes de competencias ni conflictos con ARESEP, sí consideraron que debe cambiarse el modelo tarifario pues este no toma en cuenta los costos del mantenimiento de las vías férreas y estructuras, lo cual es explicado porque el modelo tarifario del tren tomó como base un modelo tarifario para autobuses, tomando en cuenta que las empresas autobuseras no deben invertir en el mantenimiento de la vía por la que transitan como sí lo debe hacer INCOFER y para lo cual también recibe un presupuesto vía MOPT.

#### Relaciones con MIDEPLAN:

El principal **nodo problematizador** de las relaciones del sector transporte con MIDEPLAN tiene que ver con las **dificultades para la inscripción de proyectos de inversión pública**.

En la mayoría de entrevistas realizadas se evidenció que el proceso de inscripción de proyectos es poco ágil, complejo, complicado, engorroso, lento, con muchos requisitos y con poco aporte de algún valor agregado al proceso por lo que es considerado solamente como un proceso burocrático. Por esta razón, se consideró en las entrevistas realizadas que el proceso estipulado en la “Guía metodológica general para la identificación,



formulación y evaluación de proyectos de inversión pública” es poco eficiente. De esta forma, también se considera que este proceso es un factor desmotivador para intentar inscribir proyectos y que las instituciones con menos capacidades y recursos tengan menos probabilidades para acceder a recursos por esta vía.

Asimismo, las entrevistas evidenciaron problemas procedimentales en las devoluciones y solicitudes de reforma que hace MIDEPLAN a las instituciones interesadas en inscribir proyectos de inversión. Por ejemplo, se han dado casos en los que MIDEPLAN advertía de algunos puntos que debían cambiarse, para luego sumar otros más, en vez de alertar de todos los inconvenientes en una sola vez para agilizar el proceso, lo cual según las entrevistas con autoridades del MOPT sucedió en el proceso de inscripción del Tren Rápido de Pasajeros (TRP). Asimismo, autoridades del INCOFER señalaron que MIDEPLAN tiene limitaciones técnicas en las materias propiamente relacionadas con infraestructura y transporte, lo que dificulta aún más los procesos de inscripción y aumenta las barreras no técnicas para la inscripción de los proyectos.

De esta forma, como señaló uno de los Ex viceministros entrevistados, el procedimiento actual hace que se filtren proyectos por puros temas de trámite y no por razones estratégicas de planificación, ya que MIDEPLAN no se encarga de realizar aportes técnicos específicos sobre transporte e infraestructura. Según el Ex viceministro mencionado, estas situaciones generaron múltiples dificultades para inscribir el proyecto de sectorización de Desamparados, cuando ya la decisión política y técnica había sido tomada por el MOPT.

Además, también se han presentado algunos nodos problematizadores de las materias en las que MIDEPLAN es rector. La primera refiere a la “evaluación” y en particular a la necesidad de mejorar en los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas de transporte. La segunda refiere a la “planificación nacional”, esto considerando el criterio de algunas de las personas entrevistadas que señalan la necesidad de mayor coincidencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Transporte.

#### Relaciones con las Municipalidades:

El papel de las Municipalidad en materia de transporte es importante, sobre todo porque es atribución de los Concejos Municipales “dictar las medidas de ordenamiento territorial” (Artículo 13 del Código Municipal), por lo que el Gobierno Municipal también tiene que ver con los Planes Reguladores en los cantones donde existen.

En este sentido, el reto o **nodo problematizador** es cómo las instituciones del sector y principalmente el MOPT se pueden relacionar con los Gobiernos Municipales. De la misma manera, otro reto es como evitar que exista un desfase entre la Política Nacional de Modernización de Transporte y el Plan Regulador de cada cantón.

Por su parte, otros de los **nodos problematizadores** tiene que ver con la división entre rutas cantonales y rutas nacional y con la realidad de que algunas de las rutas primarias que deben priorizarse para reducir tiempos de viaje pasan por rutas cantonales, lo que

obliga a construir acuerdos con varias Municipalidades, sus Alcaldías y Concejos Municipales. Por esa razón, algunas autoridades han propuesto que esas rutas cantonales que son medulares para la priorización sean declaradas como rutas nacionales y queden bajo el control del MOPT.

La experiencia de la sectorización del transporte público modalidad autobús “San José-Tibás-Santo Domingo-San Pablo-Heredia” mostró la necesidad de hacer coordinaciones multinivel lo cual es complejo pero posible como se dio en esta experiencia.

A esta dificultad, se le unen las diferencias existentes entre las Municipalidades considerando que tienen capacidades institucionales y técnicas muy disímiles. De la misma forma, la dispersión de las Municipalidad en distintas organizaciones municipalistas (UNGL, ANAI o FEMETRON) también dificulta llevar adelante procesos conjuntos entre varias Municipalidades como es el caso de la sectorización, la cual se ha preferido llevar adelante organizando a las Municipalidades según las rutas (criterio territorial).

Ahora bien, las Municipalidades también han propiciado avances en materia de infraestructura de transportes. Por ejemplo, algunas de las construcciones o remozamientos de las estaciones de trenes han sido aportadas por las Municipalidades, tal y como sucedió con el caso de la estación de Cartago y de Alajuela.

#### Relación con la Defensoría de los Habitantes:

Aunque la Defensoría de los Habitantes no es parte del sector también tiene algunas funciones en materia de transporte y movilidad. Sus principales funciones incluyen las denuncias ciudadanas, la valoración de la calidad del servicio y del contenido tarifario, así como la promoción de los derechos de las personas adultas mayores o con discapacidad en materia de transportes.

Sin embargo, hay que aclarar que su rol depende del papel que decida jugar la cabeza de la Defensoría de los Habitantes, y si este es más un papel más activo o de simple observador.

#### Relación con otros actores:

Dada la complejidad del tema del transporte y la movilidad, hay otros actores que participan y que tienen competencias en los procesos públicos. Por ejemplo, no hay que omitir el papel de la Asamblea Legislativa, las diputaciones y los partidos políticos ahí representados sobre todo en la aprobación/rechazo de créditos para el transporte e infraestructura, la firma de acuerdos bilaterales, el control político y otras. Además, en tanto actor político no hay que omitir el ejercicio de presiones políticas en los temas de interés de esta ponencia. El inconveniente es que como actor político sus criterios no siempre están acompañados de criterios técnicos en transporte y movilidad.

Asimismo, la CGR como órgano de la Asamblea Legislativa, también desarrolla funciones importantes en la vigilancia del uso de los recursos y los procesos públicos de las

instituciones del sector, y constantemente se convierte en un actor importante en el control de los procesos públicos.

Por su parte, como ya se ha mencionado, el Ministerio de Hacienda juega un papel importante en la presupuestación y distribución de recursos económicos para las instituciones del sector, sobre todo en un contexto de crisis fiscal en el que el Ministerio pretende reducir el gasto público. El inconveniente de esto es que el desarrollo de políticas en transporte y movilidad requiere de recursos económicos que hoy son limitados. Por ejemplo, las autoridades del sector han señalado la necesidad de contratar más policías de tránsito por la escasez de los mismos pero esa medida se enfrenta con las políticas del Ministerio de Hacienda de reducción del gasto y no aumento del empleo público.

En relación con otros ministerios, en los temas de transporte y movilidad también participan otros actores como en MINAE, el Ministerio de Salud, el MEP (educación de tránsito) y por supuesto el MIVAH y el INVU para la coordinación del desarrollo habitacional y de vivienda con el transporte y movilidad de las personas.

Por último, no puede obviarse el papel de los algunos actores internacionales como el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN) y la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) que vela porque el transporte centroamericano de carga funcione de buena forma. Asimismo, destaca la participación de algunos organismos multilaterales, como el BID y el BCIE dada su importancia en la financiación de proyectos de infraestructura, transporte y movilidad, como –por ejemplo- fue con el caso del TRP.

#### **V) Otros nodos problematizadores productos del diseño institucional y las prácticas reales:**

##### **Nodo problematizador: Falta de recursos humanos y administrativos**

Otro de los nodos problematizadores del sector transporte y movilidad tiene que ver con la falta de recurso humano de algunas de las instituciones del sector. Por ejemplo, esta es la consideración de la Presidencia Ejecutiva del INCOFER al señalar -en entrevista personal- que los 53 funcionarios que tiene su institución (a junio 2018) son insuficientes para atender todas las responsabilidades institucionales, obligando a que funcionarios especializados como los profesionales en ingeniería deban desarrollar múltiples labores administrativas. Para sortear esta situación, la Presidencia Ejecutiva solicitó al Consejo de Gobierno (Administración Alvarado Quesada) traslados horizontales de funcionarios.

La misma situación ha sido diagnosticada por las autoridades o ex autoridades del MOPT que fueron entrevistadas para esta investigación. En ese sentido, señalan que el Departamento de Fiscalización es muy pequeño y requiere más funcionarios y que –en particular el CTP- debe ser intervenido brindándole más recursos técnicos y especializados, lo cual es difícil con la situación fiscal del país. Asimismo, los funcionarios entrevistados señalaron la importancia de invertir recursos en el CTP para llevar adelante algunos proyectos necesarios como la digitalización de los procesos, el levantamiento de

inventarios de rutas y de paradas de buses, así como la contratación de funcionarios dedicados exclusivamente a temas como la planificación y desarrollo de temas de movilidad o ciclo vías que hoy no existen en el Ministerio. De igual forma, lo mismo sucede con la cantidad de policías de tránsito y la necesidad de más recursos humanos para órganos como el COSEVI.

Por otro lado, las entrevistas mostraron la necesidad de hacer cambios algunas de las unidades administrativas, cerrando brechas de tecnologías, realizando evaluación del personal y promoviendo la eficiencia en administración. Asimismo, algunas de las entrevistas mostraron la necesidad de que en Departamentos como Ingeniería de Tránsito se requieren perfiles gerenciales administrativos, para evitar realidades –por ejemplo- en las que profesionales en policía de tránsito sean quienes hagan carteles de licitación.

#### Nodo problematizador: Representación sectorial en los órganos decisorios

Otro de los **nodos problematizadores** tiene que ver con la **representación sectorial en los órganos decisorios** de los Consejos del MOPT.

Como se mencionaba anteriormente, la conformación de la Junta Directiva del CTP incluye “un representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas en vehículos automotores, buses, microbuses o busetas” y “un representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas en vehículos automotores en la modalidad de taxi”. Aquí es cuando surge el primer nodo, debido a que los regulados por el CTP también tienen funciones en la regulación del transporte público, lo cual debe ser revisado.

Asimismo, esta representación sectorial le permite a los regulados influir en los tiempos de discusión de las sesiones, filtrar informaciones importantes para la regulación e impulsar decisiones que benefician intereses sectoriales y no necesariamente a todo el sector y el país. De la misma manera, aunque el sentido de su inclusión era que al tener representación las decisiones tomadas tuvieran más legitimidad y con esto se redujera el conflicto social sectorial posterior a las decisiones, esto no sucedió porque estos actores mantienen sus presiones sociales fuera del ámbito órgano decisor (lo cual es su derecho como organización social). De esta forma, en la práctica, aunque con este tipo de conformación de la Junta Directiva se aumentó la representatividad de ciertos sectores interesados, se les restó eficiencia a los procesos de toma de decisiones.

De la misma forma, la conformación del Consejo de Administración incluye a dos representantes de la UCCAEP lo cual genera situaciones similares a las generadas en la Junta Directiva del CTP, con la diferencia de que estos actores no son regulados por las decisiones tomadas por el propio órgano del que forman parte. Sin embargo, en tanto actor político también opera como grupo de interés en el Consejo de Administración, canalizando sus intereses sectoriales en este órgano.

Asimismo, la conformación de la Junta Directiva incluye la representación del sindicato de la institución, el cual evidentemente procura influir desde sus intereses sectoriales en las decisiones de las Juntas Directivas.

En términos generales, este tipo de conformaciones tienen varias consecuencias. Como se decía antes, aunque se gana en representatividad social se genera dificultades en la eficiencia de los procesos; plantea la necesidad de establecer negociaciones políticas en el seno de los órganos decisorios considerando las posibilidades de bloque de estos actores sectoriales, y muestra que las instituciones no son monolíticas en su dinámica interna.

Por otra parte, este tipo de representaciones son políticas y sectoriales por lo que a las personas que las ejercen no se les solicitan requisitos técnicos, especializados ni profesionales. En ese sentido, todas las autoridades entrevistadas para esta ponencia identifican esto como un **nodo problematizador** en sí mismo, debido a que las decisiones que deben tomarse típicamente contienen un alto componente técnico y no sólo político. Por eso, por ejemplo, para la Presidencia Ejecutiva del INCOFER es necesario balancear la Junta Directiva de la institución con puestos designados políticamente y con puestos técnicos.

#### Nodo problematizador: Forma de nombramiento de las personas usuarias en órganos decisorios

Como se decía anteriormente, tanto en el CTP como en el INCOFER, las personas usuarias tienen representación en las Juntas Directivas. Ahora bien, además de las potenciales limitaciones técnicas que estos representantes puedan tener (ante la no solicitud de mayores requisitos técnicos), lo más problematizador es la forma en la que se nombran estos usuarios.

En la práctica la escogencia de los representantes de los usuarios es definida por el Consejo de Gobierno, sin la existencia de protocolos claros que racionalicen el procedimiento de selección. Asimismo, bajo este tipo de nombramiento y ante la falencia (o casi inexistencia) en las organizaciones de los usuarios, los nombramientos realizados por el Consejo de Gobierno no garantiza que los representantes escogidos tengan una representatividad real de las personas usuarias de los servicios.

#### Nodo problematizador: Recursos que detienen procesos de infraestructura y transporte.

Por último, otro de los nodos problematizadores, refiere a que el sistema es muy poroso a que cierto tipo de recursos o apelaciones puedan detener procesos de licitación, concesiones o ejecución de políticas públicas, lo cual aletarga las intervenciones que el transporte y movilidad requieren, sobre todo porque el marco jurídico costarricense es más proclive al control previo que al control posterior de las obras. Asimismo, la existencia de presupuestos anuales en

Según uno de los ex viceministros de Transporte entrevistados, la construcción del ciclo vía Cariari-Pococí duró alrededor de 5 años en ejecutarse debido a problemas con las apelaciones y las ejecuciones presupuestarias anuales.
--

las instituciones junto con los procesos de apelaciones y similares hacen que en muchas ocasiones los presupuestos no se puedan ejecutar por lo podría valorarse otros mecanismos, como los presupuestos plurianuales u otras fórmulas.

#### Nodo problematizador: Cambios de jerarcas y visiones.

Tomando en cuenta la magnitud de los proyectos de infraestructura, transporte y movilidad se requieren planificaciones y políticas de largo plazo, lo cual no calza con los periodos presidenciales cortos y segmentados entre las distintas administraciones.

Asimismo, sin ignorar las responsabilidades propias que puedan darse, -en lógica sistémica- los mismos nodos problematizadores y las grandes dificultades para ejecutar obras y políticas públicas que sufre el sector hace que las autoridades de las instituciones estén muy expuestas a la oposición política y a criterios negativos de parte de la opinión pública que quiere ver cambios ágiles que no siempre se dan. De esta forma, por ejemplo, el MOPT es muy proclive al cambio de jerarcas, lo que termina afectando la ejecución de política pública y limitando los procesos. De hecho, el MOPT es uno de los ministerios que sufre más destituciones y cambios de ministros en Costa Rica, según ha evidenciado la Base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial, del PEN, y Hernández, 2015.

De esta forma, en el periodo que comprende el 8 de mayo de 1978 al 8 de mayo del 2018 se han presentado 24 Ministros de Obras Públicas y Transportes, teniendo la particularidad de que ningún ministro ha logrado terminar el periodo de 4 años para el que –en principio- fue designado. De esta forma, el promedio de duración de un Ministro del MOPT (1978-2018) es de apenas 1, 7 años, lo cual ha disminuido en las últimas 2 administraciones (1, 3 años). Específicamente, en las últimas administraciones también se han presentado importantes cambios de jerarca. En la Administración 2010-2014 hubo 3 ministros, la misma cantidad que hubo en la Administración 2014-2018.<sup>8</sup>

Sin lugar a dudas, estos cambios afectan la dinámica del Ministerio y de su papel rector, sobre todo porque la dinámica ha sido que cada jerarca tiene su visión de cómo intervenir en el diseño institucional y en los proyectos que deben acometerse. De esa forma, aunque se han planteado proyectos de reforma del diseño institucional del sector (véase por ejemplo el INIV presentado en 2015<sup>9</sup>), cada proyecto responde a las visiones del jerarca del momento y –lo más importante – es que no existen consensos entre todos los actores involucrados sobre el marco institucional que el sector de transportes requiere.

#### Nodo problematizador: Marco jurídico disperso y desactualizado

El análisis del marco jurídico y las entrevistas realizadas con (ex) autoridades de sector, muestra una gran dispersión de la legislación y las normas que hace difícil comprender

---

<sup>8</sup> Los datos no incluyen los nombramientos de ministros interinos. Esto con el objetivo de no sesgar los datos.

<sup>9</sup> Para más información sobre el Instituto Nacional de Infraestructura y Vialidad (INIV) véase: (Asch, 2015, Julio 6).

la institucionalidad pública, dificulta la operación de las instituciones y genera barreras para la gobernabilidad en el sector.

Asimismo, algunas piezas del marco jurídico se muestran desactualizadas y poco unificadas. Por ejemplo, la legislación actual que legitima la “sectorización” o la “troncalización” es dispersa y no existe un marco regulatorio propio para la construcción y funcionamiento de ciclo vías, lo que dificulta la ejecución de nuevos proyectos.

#### **VI) Actores privados y de la sociedad civil participantes del diseño institucional del sector transporte y sus competencias:**

En el sector transporte y movilidad también intervienen una serie de actores privados, los cuales también son importantes para entender los procesos político-institucionales en esta materia. Ahora bien, como se decía antes algunos de estos actores privados tienen representación en los órganos decisorios de algunas instituciones públicas, pero ahí no se limita su participación como grupos de interés o incluso grupos de presión.

A continuación, se presenta un recuadro que sintetiza los principales actores privados participantes:

<b>Actor</b>	<b>Principales intereses y situación</b>
Cámaras de Transporte de Autobuses	-Las principales cámaras en el país son la Cámara Nacional de Transportes de Costa Rica (CANATRAS), la Cámara Nacional de Autobuseros (CANABUS), además de las Cámaras que existen en cada una de las provincias, como la Cámara de Autobuseros de Heredia. -Sus principales intereses tienen que ver con la asignación de concesiones, los criterios de los contratos de concesión y las metodologías tarifarias.
Transportistas de carga	-Tiene organizaciones específicas para defensa de sus intereses. -Sus principales intereses se relacionan con el poder cargar y descargar en los establecimientos comerciales de las ciudades, considerando que no siempre hay planteles de abasto de carga y descarga. -Tienen interés en que se dé una competencia leal con los transportistas de carga internacionales pues consideran que estos tienen algunas ventajas que les quita mercado interno. -Aunque hay regulación para su tránsito, no hay suficiente regulación para los procesos de carga y descarga sobre todo en medio de la ciudad.
Servicios de SEETAXI	-Su interés principal es seguir ofreciendo el servicio sin más regulaciones que las vigentes.
Servicios de taxi	-Su principal interés es velar por la competencia leal en los servicios de transporte de personas, de esa forma tiene interés en el control/prohibición de los servicios de UBER. -Por medio de INFOCOOP se ha impulsado el desarrollo de una plataforma web para brindar el servicio de taxi.
Servicios de UBER	-Su interés es la regularización del servicio en Costa Rica.

	-Los expertos entrevistados señalan que si en Costa Rica se regulara este servicio, se debe prestar atención a la imposición de topes en la flota y en la apertura de los datos del servicio.
Servicios especiales	-Los servicios especiales se establecieron para atender una demanda residual (turismo, trabajadores, estudiantes). -Su principal interés es seguir ofreciendo el servicio sin más regulaciones que las vigentes. -Para el Estado es importante ordenar su situación, -por ejemplo al regular las tarifas y otros temas. El caso de la empresa TUASA en 2017 (contexto de “la platina”) mostró los <b>nodos problematizadores</b> vinculados a la regulación del servicio (Jiménez, 2017, febrero 2).
CFIA	-Tienen una influencia técnica y mediática en los procesos de infraestructura y transporte público. -En ocasiones han mostrado su oposición a algunos proyectos (por ejemplo en materia ferroviaria) y su apoyo a otras (por ejemplo la sectorización en el que incluso asesoró) (Madrigal, 2016, Julio 14), así como ha hecho propuestas (por ejemplo el metro).
La prensa	-Como medio de comunicación canaliza intereses propios y sectoriales e influye en la opinión pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

## **VII) Conclusiones finales:**

La investigación realizada identificó las principales características del marco institucional del sector transporte en Costa Rica, así como los principales actores públicos y privados que participan en el sector. Además, identificó una serie de nodos problematizadores y prácticas reales que afectan o generan barreras para la ejecución de políticas y la resolución de los problemas públicos asociados al transporte y la movilidad.

Asimismo, en general describió un marco institucional disperso en el que las instituciones del sector (y otras) funcionan muchas veces de manera desarticulada y fragmentada a pesar de la existencia de una rectoría del sector. En ese mismo sentido, se identificaron puntos de autoridad dispersos que hacen que la toma de decisiones también esté dispersa en distintas instituciones y órganos.

Además, se evidenció un diseño institucional que permite poco margen de maniobra para la ejecución de políticas públicas en transporte y movilidad con procesos burocratizados e inflexibilidades institucionales que tiene dificultades para acoplarse a los cambios constantes de la realidad social y de los servicios, por lo que el sistema y las instituciones tienen poca capacidad autopoiética y de ajuste.

Por su parte, se evidenciaron nodos problematizadores de coordinación y articulación entre órganos e instituciones, lo cual refiere a la existencia no sólo de problemas de gobernabilidad sino también de gobernanza, los cuales deben ser resueltos, aunque actualmente no hay consenso entre los actores sobre la forma de resolver la situación actual.



### **VIII) Referencias consultadas:**

Asch, K (2015, Julio 6). MOPT concreta propuesta para crear Instituto Nacional de Infraestructura. GOBIERNO CR. Obtenido desde: <http://gobierno.cr/tag/instituto-nacional-de-infraestructura/>

Avendaño, M (2017, Julio 20). Cinco nombramientos interinos y dos concursos infructuosos perpetúan a cuestionado jerarca del CTP en el cargo. AmeliaRueda.com. Obtenido desde: <https://www.ameliarueda.com/nota/cinco-nombramientos-y-dos-concursos-infructuosos-prolongan-permanencia>

Cascante, S (2013, Julio 6). Taxis del aeropuerto pierden concesiones. La República. Obtenido desde: [https://www.larepublica.net/noticia/taxis\\_del\\_aeropuerto\\_pierden\\_concesiones](https://www.larepublica.net/noticia/taxis_del_aeropuerto_pierden_concesiones)

Cerdas, D (2017, mayo 11). MEP prorroga por tres años la convención colectiva sin revisarla. La Nación. Obtenido desde: <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/mep-prorroga-por-tres-anos-la-convencion-colectiva-sin-revisarla/FRVTR6FW3RAFBOI7OOJNRGZOS4/story/>

Costa Rica. MIDEPLAN (2010). Sector Público Costarricense y su organización. San José: MIDEPLAN. Obtenido desde: [https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b62e1164-3b6e-449a-b531-f2076223dc81/Doc\\_Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf?quest=true](https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b62e1164-3b6e-449a-b531-f2076223dc81/Doc_Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf?quest=true)

Freidenberg, F (2006). La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. En: Sánchez, F y Thomson, R (editores). *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia*. San José, Costa Rica: IIDH / CAPEL. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 50.

Jiménez, E (2017, febrero 2). Tuasa no podía cobrar ₡1.200 por servicio especial ante cierre de la 'platina', concluye la Procuraduría. La Nación. Obtenido desde: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/tuasa-no-podia-cobrar-c-1-200-por-servicio-especial-ante-cierre-de-la-platina-concluye-procuraduria/7FV3AUENJNHUFD6AVLC2OPVVKQ/story/>

La Nación (2011, marzo 30). Tribunal avala quitar concesión a Taxis Unidos del Aeropuerto. Obtenido desde: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/tribunal-avala-quitar-concesion-a-taxis-unidos-del-aeropuerto/AEBHXEWWOJAQLJF6B3YLAF5XJY/story/>

Madrigal, C (2018, abril 30). Nuevo gobierno escogerá director del CTP. Diario Extra. Obtenido desde: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/358141/nuevo-gobierno-escojera-director-del-ctp>

Madrigal, C (2016, Julio 14). CFIA asesorará proyecto de sectorización. La Prensa Libre. Obtenido desde: <https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/76936/cfia-asesorara-proyecto-de-sectorizacion>

MOPT (2017). Política Pública Sectorial de la Modernización del Transporte Público Modalidad Autobuses del Área Metropolitana de San José. Obtenido desde: <http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-40545/Version1/POLITICA-SECTORIAL-DE-LA-MODERNIZACION-TRANSPORTE-PUBLICO.pdf>

PEN Y Hernández, G (2015). Base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial.

Presidencia de la República, (2018, febrero 8). Asamblea Legislativa reforzará control presupuestario de órganos adscritos a entidades del Gobierno. Obtenido desde: <https://presidencia.go.cr/viceministerio-de-la-presidencia-en-asuntos-politicos-y-legislativos/2018/02/asamblea-legislativa-reforzara-control-presupuestario-de-organos-adscritos-a-entidades-del-gobierno/>

Quirós, B (2017, mayo 19). Cartel para nombrar director del CTP es ilegal: Asegura diputada Marcela Guerrero. Diario Extra. Obtenido desde: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/332928/cartel-para-nombrar-director-del-ctp-es-ilegal>

Rojas, P (2018, abril 5). Compra de trenes se atrasó durante meses por elaboración de un reglamento. CRHoy.com. Obtenido desde: <https://www.crhoy.com/nacionales/compra-de-trenes-se-atraso-durante-meses-por-elaboracion-de-un-reglamento/>

Rosales, R (2009) Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia. San José: Educatex – IIDH / CAPEL.

Sartori, G (2005). Teoría de la democracia. Tomo I. Madrid: Alianza.

Solano, J (2015, mayo 13). “Taxis del aeropuerto operan ilegítimamente”. Diario Extra. Obtenido desde: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/259479/taxis-del-aeropuerto-operan-ilegitimamente>

Tobón, S (2010). Secuencias didácticas: aprendizaje y evaluación de competencias. México: Pearson.

### **Entrevistas realizadas:**

Entrevista: Briceño, Elizabeth. Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Ferrocarriles. 3 de mayo de 2018 y 15 de junio de 2018.

Entrevista: Castillo, Liza. Ex Viceministra de Transportes y Seguridad Vial. 2 de mayo de 2018.

Entrevista: Chan, Rafael. Jefe de la División de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. 24 de mayo de 2018.

Entrevista: González, Mauricio. Ex Viceministro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Director de la Intendencia de Transportes de la ARESEP. 18 de junio de 2018.

Entrevista: Madrigal, Miguel. Director Financiero y Ex Director de Planificación Institucional del Instituto Costarricense de Ferrocarriles. 15 de junio de 2018.

Entrevista: Muñoz, Enrique. Intendente de Transporte de la ARESEP. 18 de junio de 2018.

Entrevista: Urbina, Sebastián. Ex Viceministro de Transportes y Seguridad Vial. 11 de junio de 2018.