

## **Gobierno Abierto un proyecto cercano para el transporte público de Costa Rica**

**Resumen:** El Gobierno Abierto corresponde a una de las innovaciones en la administración pública más recientes, surge con el memorando de la administración Obama, para que las instituciones públicas, pongan en disposición información sobre las acciones de la administración en sus actividades. Los ejes sobre los cuales se centra esta idea son: la participación, colaboración y la transparencia. La idea del acceso a datos públicos busca reinterpretados y generar nuevo valor a la sociedad a partir de esa información. Sin embargo, la realidad de los entes reguladores del sector transporte de Costa Rica transita por vías mucho más antiguas. El Consejo de Transporte público (CTP) presenta una constitución interna conformada por actores con intereses claramente corporativos, que empañan la aplicación de políticas públicas y la transparencia en la gestión. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) presenta una baja ejecución presupuestaria, lo cual va dirección opuesta a los intereses de los usuarios del sistema, así mismo, no cuenta con las condiciones mínimas de información para los ciudadanos a pesar del superávit presupuestario. Al final del camino, una esperanza se asoma por parte del CTP al renovar las concesiones de autobuses utilizando las TIC's gracias a una alianza estratégica, lo que daría espacio al menos a la primera etapa que es crear la información en formatos que puedan ser útiles posteriormente.

**Abstract:** Open Government is one of the latest innovations in public administration, emerged with the memorandum of the Obama administration, public institutions, catch up in information about the actions of the Administration in its activities. The axes on which this idea focuses are: participation, collaboration, and transparency. The idea of access to public data search reinterpreted and creates new value from the information society. However, the reality of regulators in the transportation of Costa Rica sector passes through much older pathways. The public transport Council (CTP) presents an internal Constitution conformed by actors with clearly corporate interests, which tarnished the implementation of public policies and transparency in management. The regulatory authority for public services (ARESEP) presents a low budget execution, which is opposite to the interests of the users of the system, likewise, does not have the minimum conditions of information to citizens despite the budget surplus. At the end of the road, hope looms by CTP to renew the concessions of buses using the TIC's through a strategic alliance, which would give space at least in the first stage, which is to create information in formats that may be useful later.

**Palabras clave:** Gobierno abierto, participación, transparencia, colaboración

**Autor:** Bernal Rodríguez<sup>1</sup>

*En memoria de Roberto Quesada Blanco (1957-2013)*

## **La crisis de la democracia representativa**

La democracia fue un sistema político ideado por los griegos. Este sistema se describe como una comunidad en la cual todos los ciudadanos pueden, e incluso deben participar en la creación y sustentación de una vida común (Held, 2001, 33). La vida común, era entonces construida desde la participación, además el principio de gobierno era en principio de una forma de vida: la participación directa (Held, 2001,34). Este esquema, que tomaba en cuenta a los ciudadanos, se fue expandiendo hasta pasar por los principios de las primeras repúblicas, las cuales se basaban en la libertad, el autogobierno y el ciudadano activo. En este sentido la libertad de una comunidad política se basada en que la única autoridad a la que había que dar cuentas era la propia comunidad (Held, 2001, 62), así mismo indica Held “...*el autogobierno es la base de la libertad, junto con el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno de sus asuntos comunes*”<sup>2</sup> (Held, 2001, 62). Por otra parte, estos ideales de libertad basada en la participación,

---

<sup>1</sup> Bernal Rodríguez es estudiante del programa de doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Este artículo fue escrito para el curso Mundo Organizacional impartido en el segundo semestre de 2013.

<sup>2</sup> Por otra parte la libertad de los ciudadanos consiste en la plena consecución de los fines que ellos mismos han elegido, y el más alto ideal político es la libertad cívica de un pueblo autogobernado e independiente.

también hacen su presencia en la revolución francesa. Los principios que fueron tomados de influyentes autores como Rousseau, Montesquieu y Voltaire<sup>3</sup> quienes plantearon una crítica al derecho divino de los reyes, como forma legítima del poder y proponen los principios políticos basado en la libertad política, igualdad y fraternidad (Sabine, 2010,418). Estos cambios, incluso hoy se ven presentes en las constituciones de muchos países en el mundo, al respecto en la constitución norteamericana la idea del hombre libre con derechos y capacidad de participación, se extendió incluso a las constituciones de los países latinoamericanos, y el caso de Costa Rica no es excepción. Al respecto, en la carga magna de 1949 indica en su artículo 1 *“Costa Rica es una República Democrática Libre e Independiente”* y en su artículo 9 indica *“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.. Lo ejerce pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí.”*<sup>4</sup> Como podemos ver, a lo largo de la historia la idea de participación, consulta, poder el pueblo y la posibilidad de delegar estos mismos principios en unos representantes, bajo un sistema de partidos políticos, elegidos democráticamente, nos permiten luego construir la idea de un gobierno para que actúen en nombre de los primeros (democracia representativa) ha sido la forma tradicional de gobierno, el cual

---

<sup>3</sup> De estos autores, el caso de Rousseau, es quizás la base se los llamados filósofos políticos estructuralistas. Para estos, la idea de conjugar un “Contrato Social” entre los miembros de la sociedad. La idea fundamental es que los miembros de la sociedad tienen una serie de derechos naturales, como el derecho a la vida, a la libertad; pero que la vida en sociedad no se puede gestionar solo con estos derechos, sino que requiere de otros derechos que solo se pueden disfrutar si delegamos en un Estado, el derecho de juzgar y castigar.

<sup>4</sup> Así reformado por la ley número 8364 del 1 de julio de 2003.

utiliza la administración pública, quien es la encargada de la planificación y organización de los recursos comunes, para que ejecute el mandato de los gobernados, en búsqueda del bien común.

Así las cosas, la democracia se ha convertido en sistema político más aceptado del mundo, así lo indicó un estudio de la revista *“The Economist”* en el 2007, en el cual casi la mitad de los países del mundo pueden calificarse como democráticos, sin embargo, casi el doble de esta cifra constituyen lo que se denomina “democracias imperfectas”, es decir, sistemas democráticos marcados por una alta insatisfacción de la ciudadanía y el profundo síntoma distanciamiento, al respecto Joan Subirats indica al referirse a la capacidad del Estado que *“..se ha ido poniendo de relieve que el Estado no es ya la representación democrática única e indiscutida de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y muchas veces no el más fuerte, en la dinámica del mercado global. Un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción por la creciente colusión de sus políticas con los intereses privados (Crouch, 2004). Y ello genera problemas de déficit democrático o de “sociedad alejada” (Walzer, 2001).” (Suburats, 2012,3)* la cual se caracteriza entre otros aspectos por falta de participación ciudadana en la toma de decisiones del estado.

Por otra parte, el sistema de gobierno basado en la democracia, ha mostrado una serie de desgastes en este engranaje: comunidad-sistema de partidos políticos-representación-los gobiernos y la administración pública. Al respecto el mal gasto de los recursos públicos, los casos de corrupción, la escasa rendición de cuentas y transparencia, junto a la nueva crisis económica actual, primero especulativa como una burbuja financiera en el sector inmobiliario (Krugman, 2009, 153) y luego fiscal. Al respecto Joseph Stiglitz indicó *“Cuando una economía está en débil, muy débil, como parecía estarlo la economía mundial a principios de 2009, hay que atacar con una fuerza arrolladora. Un gobierno siempre puede reservar la munición extra si la tiene lista para gastar, pero no tener la munición puede tener efectos a largo plazo”* (Stiglitz, 2010, 67). La combinación de estos elementos ha llevado a pensar en una nueva forma de participación que busque modificar la administración y su actual sistema de gobierno<sup>5</sup>. Los diversos grupos y manifestaciones en todo el mundo dan cuenta que el problema actual pasa por la legitimación de las acciones de los representados, y en ese sentido, las acciones de esos grupos, algunos de la sociedad civil, buscan vía participación, contar con vos y voto para adecuar las acciones a las necesidades.

---

<sup>5</sup> Las expresiones actuales a nivel de conflicto social como las llamadas Primaveras Árabes en Medio Oriente, Los Indignados en España, Yo soy 123 en México, Occupy Walt Street en EEUU son algunas formas incipientes de participación ciudadana que buscan reivindicar el papel de la ciudadanía en la toma de decisiones, y pretenden actuar de forma activa por medio de la participación directa (democracia directa)

## **El impacto de las TIC´s en la forma de hacer gobierno.**

De forma simultánea, hoy vivimos en un mundo mucho más interconectado que nunca antes. La presencia de las denominadas redes sociales han modificado la forma en como nos comunicamos y de la forma como hacemos incluso algunas cosas, al respecto el mismo Subirats señala al referirse al impacto de las tecnologías de información y comunicación TIC´s que *“...lo innegable es que estamos en un nuevo escenario, en el que las cosas no funcionan como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos, se ha reducido o, al menos, se ha vuelto más impredecible.”* (Subirats, 2012,7) Esto implica por un lado, la separación de los tradicionales actores, aunque no su desaparición, de la arena política y el resurgimiento de nuevos actores con recursos e intereses muy particulares y en ocasiones diversas, esto claramente modifica el diseño tradicional de las políticas públicas, es decir, un proceso impregnado de intereses sectoriales.

El impacto de las redes sociales es notorio en la actualidad. La capacidad de acceso a la información de forma rápida, fácil y sencilla es uno de sus principales atractivos. Por otra parte, las mismas redes sociales permiten entornos más participativos, es decir, una interacción directa más fuerte entre actores, sean estos de la sociedad civil así como del mismo Gobierno o

de la administración pública<sup>6</sup>. Ahora más allá de las redes sociales, la presencia de internet, vendría no solo a ser una herramienta, sino el nuevo contexto en el cual hacen las cosas hoy, pero solo internet por sí mismo, no hace nada. La dinámica de las sociedades es muy cambiante y debemos ajustarnos a la misma. Al respecto, la misma Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, en el artículo 36 indica *“La aplicación de las tecnologías de información y comunicación a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. A tales efectos, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación”* con lo cual se ratifica la importancia de los procesos de participación por estos mecanismos y el necesario interés de desarrollar por parte de la administración pública los medios necesarios para relacionar ciudadanía con los gobiernos vía tecnologías de información. Pero este vínculo debe unirse a la posibilidad de participar, y en este mismo sentido la misma carta indica en la quinta sección sobre como el derecho a la información es el sustento de la participación ciudadana.

Esta nueva forma de relacionarse entre la comunidad-sistema de partidos

---

<sup>6</sup> En la actualidad es evidente que las redes sociales se han convertido en un medio para que los candidatos presidenciales, utilicen las redes como mecanismo para acercarse al votante. Las experiencias de Barak Obama, dan cuenta del sentido estratégico que pueden jugar en una elección nacional.

políticos-representación-los gobiernos y la administración pública en un entorno de TIC´s ha conllevado a la presencia de una mayor influencia en las mismas políticas públicas<sup>7</sup> por parte de los gobernados, pues es evidente que el sentido de la participación es influir en la elección de los tomadores de decisiones (Bojórquez, 2012,165). Claramente, solo en las sociedades donde se tienen una importante base tecnológica y conocimiento diseminado por la misma, se puede subir a este nivel de participación. Es importante reconocer que debe existir infraestructura para el desarrollo de las TIC´s esto es acceso a internet de alta velocidad, dispositivos móviles y fijos que permitan el navegar en la red, así como una importante capacidad instalada. Así mismo, en los países donde las políticas públicas en educación se han enfocado en promover el desarrollo de capacidades y destrezas, implica que en la misma sociedad, se presente un importante conocimiento diseminado, que busca emanciparse. El mismo Kant ya indicaba en su noble artículo sobre la ilustración, que el conocimiento en realidad es una construcción basada en la información del entorno y de mi propio aporte como sujeto (Kant, 1783). Algunos otros, han llevado este enfoque de la educación mucho más lejos al respecto Demo *“este enfoque valoriza a la educación como un factor más vinculado a la gestación de oportunidades, ya sea en el sentido de “crear” oportunidades, o en el sentido todavía más propio de “crearse”*

---

<sup>7</sup> Las políticas públicas en su versión más simple y lineal, vendría a ser la respuesta institucional o por parte del Gobierno ante un problema que la sociedad considera que es indeseable. En este sentido, una vez que el problema pasa a esta etapa de no desearse en la sociedad, el Estado ofrece una respuesta o solución al mismo, utilizando para ellos recursos que la administración pública tiene asignados.



*oportunidades...*”(Demo, 2001, 258) así entonces, se trata de contar con experiencia y conocimientos personales que pueden enriquecer a la misma sociedad misma.

### **Gobierno Abierto.**

Justamente hemos llegado a un punto clave en nuestra investigación, la conjunción de la crisis de la democracia representativa, como forma de gobierno legítima y el importante crecimiento de las TIC´s en entornos cada vez más colaborativos, en los cuales existe la capacidad real de interactuar como actores. De alguna forma, entramos en un nuevo paradigma social, en el cual trabajadores-partidos políticos-ciudadanía-entidades-empresas pueden actuar en el debate, definición, creación y evaluación de las políticas públicas, esto es lo que se conoce como Gobierno Abierto.

En el Gobierno Abierto también se incorporan la presencia de tres ejes fundamentales, que son el corazón del proyecto, al respecto son: *transparencia, participación y colaboración*<sup>8</sup>. Pero el Gobierno Abierto tiene su origen con el memorándum del presidente Barak Obama sobre

---

<sup>8</sup> Se considera que estos son los ejes fundamentales de cualquier iniciativa de gobierno abierto. La participación como mecanismo de cocreación de servicios, la colaboración como coproductor de servicios y la transparencia que incorpora los elementos de derecho y acceso a la información pública, así como el acceso a datos abiertos Open Data.

Transparencia y Gobierno Abierto que promulgó el 21 de enero de 2009<sup>9</sup> en el cual se centra en los ejes de la participación, colaboración y transparencia, mismos que se han manifestado en dos ejes comunes: Apertura de datos públicos (*Open Data*) esta implica la publicación de información del sector público en formatos que permitan su reutilización por terceros<sup>10</sup> para la generación de nuevo valor, lo que se conoce por RISP (reutilización de la información del sector público) y La apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana (*Open Action*<sup>11</sup>), Cuyo objeto es facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones del Gobierno y la colaboración en el proceso de formulación de políticas y ejecución de políticas públicas. Seguidamente analizaremos los ejes fundamentales.

*La transparencia* como concepto no es nuevo; es evidente que la administración pública necesita más y mejor transparencia<sup>12</sup>. Como metáfora, podríamos de decir que la transparencia es la “vitriana” desde la

---

<sup>9</sup> La esencia de este memorándum por medio de la aplicación del Gobierno Abierto, buscaba, utilizar esta nueva tendencia en la administración pública, para alcanzar los objetivos ya indicados en el pensamiento de la Nueva Gerencia Pública (NGP) cual es, gobiernos más eficientes y eficaces, así como el reforzamiento de la democracia como sistema político.

<sup>10</sup> Estos vendrían a ser profesionales de diversas disciplinas que pueden, debido al principio de interoperabilidad, crear nueva información que sea de valor para la sociedad; misma que se convierte también en una fuente de empleo calificado.

<sup>11</sup> Algunos alcaldías o ayuntamientos ya han emprendido procesos de OA, tal es el caso del Gobierno de Navarra en conferencia de Miguel Guzmán Garmendia <http://www.youtube.com/watch?v=FQnODn4jppA>

<sup>12</sup> Para muchos países de América Latina, el Gobierno Abierto sería una “segunda ola” de transparencia. La primera la podemos ubicar con la denominada “accountability” o rendición de cuentas, que buscaba hacer responsable a la administración pública de sus resultados frente a la sociedad civil.

cual podemos ver lo que acontece dentro de la administración pública. Pero, ver la complejidad no significa conocer cómo funciona; en realidad lo importante es comprender lo que ocurre dentro, pero además, conocer esa información sería un acto que está perfectamente relacionado con un sistema democrático, pues, esta información es generada por la sociedad, y ella es a quien debe devolverse. Más aún, el conocer esta información desde un punto de vista de corrección de errores, es fundamental, pues conocerlo potencia la capacidad de corregir, y orientar nuevamente las políticas, mientras que desconocerlo por el contrario nulifica esta posibilidad de mejora. Al respecto Bojórquez nos genera una idea sobre transparencia *“La transparencia es el primer paso hacia un gobierno abierto, pero no acaba ahí, tiene que verse combinada con los otros principios que lo caracterizan. La transparencia implica un acto unilateral y voluntario del gobierno, que consiste en ofrecer a los ciudadanos información de su gestión para que conozcan cómo se desarrolla la misma, y estén en posibilidad de opinar y participar en el debate público de manera informada y consciente”* (Bojórquez, 2012, 177). Dentro de este mismo concepto, es importante resaltar el calificativo de bien público, en el sentido que si esta información es accesible en formatos de uso fácil para la población, esta puede potenciar el bienestar general, así como potenciar el crecimiento económico<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Las propuestas de Robert Solow sobre la teoría del crecimiento, le asignaban al cambio tecnológico un papel fundamental. Este cambio, implica la generación de nuevo conocimiento, mismo que se puede crear a partir de la interoperatividad de las bases de datos, de las instituciones del sector público.

*La participación*<sup>14</sup> no es un concepto nuevo, pero tradicionalmente se pensó que esta era posible canalizarla por medio de la representación, bajo un sistema de democracia representativa. Hoy es claro, que este esquema está desfasado. El mismo (Bobbio, 1986, 24) ha señalado respecto de los requisitos mínimos de una democracia que, la necesidad de reglas es fundamental para que unos actúen en nombre de otros. Pero, en las condiciones actuales la situación es diferente; siguiendo a Bojórquez, los ciudadanos quieren opinar más, participar y tomar parte en las decisiones que los afecta. Permitir la consulta de los gobiernos a los ciudadanos, es hacer un reconocimiento humilde de que no se cuenta con todas respuestas a todas las preguntas. Además, reconoce la gran verdad, según la cual existe un amplio conocimiento en la misma sociedad. En este punto acontece lo que denominan abrir la “caja negra” al incorporar la consulta pública en la elaboración de política públicas. Siguiendo esta misma línea, muchas de las acciones desde la administración no recaban información sobre a quienes van dirigidas estas acciones de política. Los modelos tradicionales de política pública como el de “jefe-agente”, basado en actores, se centran en la resolución del problema público desde los generan el problema, basados en el *grupo objetivo*, pero no se consulta a quienes reciben los beneficios de la política pública, cuales son las acciones que más valor le pueden agregar

---

<sup>14</sup> Algunos mecanismos de participación son la audiencia pública, el referéndum, la consulta, el plebiscito. Buscan la participación ciudadana frente a los temas que les afectan de forma directa.

(Subirats et al, 2008 ,67). De alguna forma, este concepto coincide con la idea de Donahue y Zeckhauser, según los cuales a los problemas actuales, no tenemos una respuesta gubernamental precisa “ *No one believes, given the complexy and cost of the tasks we confront, that simply scaling up the standard governmental solutions is the answer*” (Donahue, 2011, 3), de alguna forma esto nos lleva a pensar que la colaboración implica aplicar sensibilidad y escuchar lo que tienen que decir desde la sociedad civil “*El gobierno debe escuchar lo que dice y solicita el ciudadano, porque su participación está basada en necesidades reales, que derivan del contacto directo con las políticas públicas implementadas por él.*”(Bojórquez, 2012, 180).

*La colaboración* supera el concepto tradicional que únicamente vinculaba a la sociedad civil, por el contrario implica un paso más allá. Al respecto esta debe generarse, según Calderón citado por (Bojórquez, 2012) en cuatro niveles: al interno del mismo estado, con la sociedad civil, con la empresa privada y los emprendedores, y finalmente la población en general. La combinación de estos cuatro ejes, nos permiten generar insumos para crear cambios importantes en las políticas públicas, pues gracias a estos principios, podemos pasar por las diversas etapas de las mismas: evaluar, definir y diseñar la política pública, asunto que otrora era campo de los eruditos. Hoy se busca más transparencia, justo para que la sociedad misma pueda acceder a más valor.

Justamente dentro del eje de la transparencia, tenemos la necesidad de la publicación de información. El resultado de este proceso nos lleva a un punto fundamental dentro del concepto de Gobierno Abierto, que es la creación de valor público (*Open Data*). Se enfoca a liberar datos públicos en formatos abiertos; así, quienes deseen pueden aprovechar la información para reutilizarla y generar nuevas aplicaciones. *“La idea es muy simple: la información en posesión de las instituciones públicas debe publicarse en formatos abiertos para que las personas, organizaciones o empresas la reutilicen”* la innovación del Gobierno Abierto en la administración pública es la importancia de los datos, pero debemos comprender que los datos por sí mismos, no generan información ni agregan valor. Solamente cuando un tercero, los procesa de cierta forma, para darle cierta estructura es como logramos crear valor a partir de la reutilización. Así mismo, esta información debe ser dispuesta en formatos abiertos y sobre todo sin limitaciones de licencias de uso restringido, sino en formatos sin limitaciones de derechos de autor. Es importante indicar que dentro de las aplicaciones que más valor generan a los usuarios de los sistemas web tiene que ver con los trámites en línea, al respecto Castro señaló en sus conclusiones *“Como pudo observarse, los portales municipales vienen a ser una extensión de la organización hacia afuera, en donde se esfuerzan aquellos servicios que esta ofrecer a la comunidad. Los servicios en línea y la información dispuesta en dichos sitios, están dirigidos a reforzar la legitimidad de ejercicio y gestión,*

*más que generar iniciativas de participación ciudadana, distintas de los canales hacia los cuales transmitir demandas sociales” (Castro, 2011,155).*

Por otra parte, la apertura de datos tiene niveles; al respecto el siguiente cuadro nos indica los niveles que deben seguirse para lograr vincular la apertura de datos y la generación de valor por medio de la reutilización de estos datos.

**Cuadro 1: Niveles de apertura de datos para la reutilización**

				★	Datos (no estructurados) en la web bajo cualquier formato y en licencia abierta
			★	★	Datos disponibles como datos estructurados
		★	★	★	Datos disponibles en formatos no propietarios
	★	★	★	★	Utilizar URIs de forma que se puedan referenciar los datos
★	★	★	★	★	Enlazar los datos con otros datos para proporcionar contexto adicional

Fuente: Tomado de Bojórquez, 2012.

## Parte II

### Las instituciones reguladoras del sector transporte.

Una vez conocida la teoría, analizaremos desde esta las condiciones actuales del sistema de transporte, sobre todo, desde quienes regulan el sector para los empresarios, individuos y la misma sociedad. Los principios del

Gobierno Abierto en realidad son principios que desde siempre han existido pero reenfocados desde otra perspectiva. La transparencia por ejemplo siempre está implícita y explícita en la misma administración pública; incluso en corrientes más modernas como la nueva gestión pública (NGP) ha profundizado la necesidad de ver más visibles las administraciones, con el objetivo de dar más credibilidad al sistema mismo y fortalecer la democracia. La participación y colaboración también forman parte de estos principios, el primero en tanto existen mecanismos formales e informales de hacerlo. Pero si estos valores forman parte del andamiaje institucional sea formal o informalmente, Cuáles son las acciones concretas de Gobierno Abierto en el sector transportes?, al menos, Cuáles son las condiciones institucionales actuales de transparencia, participación y colaboración en los entes reguladores? Y finalmente, Cuál es la forma de agregar valor a la sociedad como instituciones regulatorias? Podemos intentar dar respuesta a estas preguntas a partir de una hipótesis que vincula a las dos instituciones formales más importantes del sector transporte de Costa Rica, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y el Consejo de Transporte Público (CTP).

Nuestra hipótesis plantea que la ineficacia e ineficiencia de la administración para regular el sector transporte, está vinculada al obsoleto marco institucional, mismo que limita la creación de respuestas a los nuevos



y diversos problemas que se plantean en el sector sobre todo en los temas de movilidad, impacto medioambiental, costo y accidentes de tránsito (Rodríguez, 2013).

La ley que regula el transporte remunerado de personas, tiene su origen en el año 1965<sup>15</sup>. En el contexto originario de la ley, las condiciones de Costa Rica en general eran un alto crecimiento poblacional derivado de los denominados baby-bum de la década de los cuarenta, así como el desarrollo de asentamientos humanos en diversas partes del país de forma homogénea, lo cual se expresaba en una escasa migración al interno del país. Por su parte, el bajo nivel de ingreso per-capita y la presencia de una bajísima tasa de motorización, creaba las condiciones necesarias para el desarrollo de un sistema de transporte a saber: demanda localizada, crecimiento poblacional y medios alternativos de transporte. Adicionalmente, el sector transporte costarricense también se vio impregnado de las condiciones generales que el “estado benefactor” impulsó en la sociedad costarricense en los años sesenta; la presencia de empresas estatales, subsidios estatales a la operación del sector (transmesa), tarifas vinculadas a inversión, un sector público burocrático centralizado y el legítimo interés de desarrollar el transporte público como variable de la calidad de vida de la población.

---

<sup>15</sup> Ley 3503 del 10 de mayo de 1965

Con la llegada de la crisis económica de los años 80's, se inicia una transformación sustancial tanto en la economía costarricense como en el sector público. Los programas de Ajuste Estructural (PAE's) promovieron regulaciones en sectores estratégicos de la economía, al respecto Lizano nos indica sobre el proceso de ajuste *“Se trataba, sin duda, de restablecer los equilibrios macroeconómicos y de impulsar el proceso de ajuste estructural, ello con el propósito de consolidar, simultáneamente, la democracia, el progreso social y el desarrollo económico.”* (Lizano, 55, 1999), al mismo tiempo se buscó impulsar una nueva gestión del sector público sustentada en los principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP), que buscaba emular prácticas empresariales en el sector público.

La crisis no permitía seguir replicando el modelo tradicional, ya estaba agotado, era necesario ir hacia un modelo de crecimiento que buscara la eficiencia y la eficacia, pero marcado por el mecanismo de mercado. En medio de todos estos cambios, la respuesta institucional del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) fue por doble vía. A mediados de los años noventa la creación de la ARESEP<sup>16</sup>; institución encargada de fijar las tarifas de todos los servicios públicos. Por su parte, desde el sector público, bajo el enfoque de la NGP, se buscó crear y delegar responsabilidades en unidades autónomas, separadas y responsables de sus resultados. En ese

---

<sup>16</sup> La ARESEP fue creada por ley 7593 del 9 de agosto de 1996.

sentido se crean en el MOPT diversos consejos: Consejo Nacional de Vialidad, Consejo Superior de Aviación Civil, Consejo Nacional de Concesiones, Consejo de Seguridad Vial y el Consejo de Transporte Público<sup>17</sup>. Con esta repuesta se pretendía tener mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública, así como una institucionalidad fuerte que garantice el orden y sostenibilidad del sistema.

Esta nueva institucionalidad formal, permitió el desarrollo del sector al menos hasta mediados de los años noventa, creando condiciones para la inversión (North, 2006), en tanto se contaba con la seguridad jurídica necesaria<sup>18</sup>; así mismo, en sus inicios la dinámica de los consejos permitió impregnar la gestión pública con un aire más gerencial y ejecutivo, mismo que potenció una importante reforma a la misma ley 3503, sobre todo en su artículo 14<sup>19</sup>. Junto a este cambio institucional, en el año 2000, aparecen otros cambios formales en la concepción del sistema de transporte. Con la promulgación del decreto ejecutivo 28333-MOPT, que planteaba las bases fundamentales, sobre la nueva forma de concebir el transporte en Costa Rica, bajo un esquema de sectorización del transporte. Este concepto, parte

---

<sup>17</sup> El Consejo de Transporte Público, fue creado mediante la ley 7669 publicada en La Gaceta número 20 del 28 de febrero de 2000.

<sup>18</sup> El modelo tarifario de la ARESEP fue una buena experiencia de política pública, pues como instrumento de incentivo permitió a los empresarios renovar la flota automotora, gracias al reconocimiento de una depreciación acelerada de los activos.

<sup>19</sup> La modificación al artículo 14 de la ley 3503, permitió a las empresas la fusión de rutas desde el punto de vista legal, lo cual permite que rutas operadas en calidad de permisos precarios puedan fusionarse con rutas concesionadas y con esto corregir la debilidad institucional que se presentaba.

de la idea de la existencia de cambiar el concepto de “línea” por “sector”. Las rutas ahora pasarían de ser competitivas entre ellas, a ser colaboradoras<sup>20</sup>. Las rutas serían alimentadoras, troncales, distribuidoras todo bajo un sistema de complementariedad de servicios. Justo, estas mismas ideas eran las que prevalecientes en Brasil, Colombia, Chile países exitosos en la aplicación de modernas formas de movilización<sup>21</sup>.

Pero las políticas de sectorización de esta iniciativa no avanzaron. Después del año 2000, no se observaron cambios importantes, nada o muy poco cambió. Lo que sí cambio fue la factura petrolera, la congestión en las vías públicas (70% de la flota vehicular, se ubica en el 5% del territorio GAM), la contaminación ambiental en sus diversas formas (aire y sonido), además se incrementó la migración desde la zona rural a la urbana (traslapes de demanda), la presencia de mayor informalidad en el transporte (piratas) entre otros cambios estructurales. La consecuencia fue un incremento en los tiempos de viaje de los autobuses, más vehículos particulares en circulación de vías públicas, la presencia de muchos servicios informales con actividad paralela al servicio público, así como una fortísima competencia por el uso

---

<sup>20</sup> El actual diseño de las rutas, basado en unidades empresariales independientes, misma que debe sufragar estos costos con la demanda que le corresponde, genera en condiciones de baja demanda, una competencia inter-empresa por las demandas de otras empresas. Así, lo que tenemos es una competencia entre empresas por la demanda, lo cual debilita el sistema de transporte como un todo; pues como sistema debe operar en condiciones de complementariedad.

<sup>21</sup> La experiencia más importante en términos de movilización masiva en América corresponde al Transmilenio de Colombia, proyecto urbano que se desarrolló en Bogotá para resolver el gran caos vías en el cual habitaban los bogotanos. La experiencia fue mejorada de las desarrolladas en ciudades de Brasil como por ejemplo Curitiba.

del espacio. Estos cambios estructurales, se unen a los cambios institucionales, en el sentido de que estas ya no responden al interés general.

Respecto del Consejo de Transporte Público podemos indicar que en su interior acontece una importante lucha de actores. La conformación del mismo órgano está impregnada de una especial lucha por intereses particulares. Al respecto, el CTP está conformado por *el presidente* que le corresponde al Ministro de Obras Públicas y Transporte, *un suplente* que corresponde por delegación del ministro, al viceministerio de Obras Públicas y Transportes, *los representantes* de los gobiernos locales, autobuseros, taxistas, usuarios y MINAET, finalmente un *director ejecutivo*. Como podemos ver, aquí se presentan dos problemas.

- 1) *Actores que son “juez y parte”*. Dentro de la representación de CTP se observa que existe un espacio para que los mismos autobuseros de representen. Es claro, desde la misma teoría de actores y su conducta (Crozier y Friedberg, 1977) que la racionalidad de estos actores siempre será proteger los intereses corporativos que tienen. Cada actor, funcionaría maximizando su objetivo, sea permitiendo o bien obstaculizando las decisiones que se tomen dentro del CTP utilizando los recursos con que cuente para ello. Esto además, puede llevar a que cada actor cobre cuotas de poder y facilite la creación de alianzas extrañas (Subirtas et al, 2008)

2) *Ineficacia en la aplicación de políticas públicas.* Este fenómeno ya es analizado por la teoría neocorporativista. Esta sugiere que “*el aparato político administrativo ha sido capturado por parte de grupos sectoriales organizados cuyo comportamiento se pretende modificar a través de las políticas públicas y que, en consecuencia, el Estado es incapaz de elaborar e implementar intervenciones de carácter redistributivo que puedan beneficiar a grupos sociales no organizados que padecen los costos de un determinado problema colectivo*” (Subirats et al, 2009, 29). Esto implica que podemos tener un excelente análisis de las políticas públicas, pero su aplicación es dudosa, debido a los intereses corporativos implícitos.

Justamente esta imposibilidad de aplicar correctamente las políticas públicas, debido a la creación de intereses, fue uno de los puntos identificados en el denominado *informe de los notables*<sup>22</sup> que identifica este problema y pretende se corrijan desde el punto de vista institucional, al respecto el mismo informe en la página 30 señala “*Se propone la eliminación de las juntas directivas de las instituciones autónomas y en su lugar, como órgano jerárquico máximo, quedará a cargo de un Presidente Ejecutivo con las*

---

<sup>22</sup> El informe de los notables fue el producto de una consulta efectuada por la Presidencia de la República a expertos de alto nivel, en materia de gestión y administración pública para que emitieran una análisis de las situaciones más problemáticas del sector público de Costa Rica. Dicho informe fue presentado al público en febrero de 2013.

*gerencias necesarias, conforme a la ley, para la ejecución de las políticas adoptadas*". Este informe posteriormente genera espacio para que se cree el proyecto de ley denominado Ley de fortalecimiento de las instituciones públicas bajo expediente legislativo 18.732. Finalmente, la misma Contraloría General de la República ha indicado problemas importantes en el manejo de la agenda del CTP, al respecto el informe Nro. DFOE-OP-IF-21-2009, en el cual se consignan los resultados del Estudio especial sobre el proceso de elaboración, aprobación y respaldo de las actas de las sesiones del Consejo de Transporte Público, indicó que esta práctica, de no acordar acuerdo en firme, atenta contra la seguridad jurídica e instó el CTP a corregir y enviar un plan sobre la misma.

En relación con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos observamos que si bien, permite la conformación de una institucionalidad formal muy clara, también presente problemas de ajuste a las condiciones del entorno que requiere regular. Podemos identificar tres puntos importantes, obtenidos del informe DFOE-EC-IF-13-2012 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República

- 1) *Subejecución de presupuestos.* Se observó en el informe que esta entidad no ejecuta el plan de egresos a como estuvo indicado, más aun, carece de un plan estratégico que vincule el monto del canon

que se cobra a los regulados y los servicios que recibe. Esto va en dirección contraria al objetivo para la cual fue creada según el artículo 3 de la ley de ARESEP, pues uno de los principios es mantener la armonía entre regulados, reguladores y beneficiarios, pues resulta que el canon lo cancelan los usuarios de sistema de transporte, los empresarios solo son recolectores del mismo.

2) *Modelo tarifario sin actualización.* Posiblemente el centro de la regulación, pues el modelo debe reunir las condiciones actuales con los cuales se fijan los precios de estos servicios. Sin embargo, se observe que este se maneja en porcentajes sobre el valor de los insumos. Las variables, tanto del modelo “econométrico” como del modelo automático, no se encuentran actualizadas, sin tener evidencia de que los valores contemplados dentro del modelo reflejan adecuadamente las condiciones actuales del mercado indica el informe. Además se observa que la ARESEP no verifica los datos de demanda que suministran los regulados, lo cual evidencia asimetrías de información en la fijación tarifaria.

3) *Carencia de sistemas de información.* No cuenta con sistemas de información integrados, sino como módulos individuales que en su mayoría resultan obsoletos y por lo tanto no cubren todas las necesidades para una adecuada y oportuna información.



Podemos entonces hacer una primera aproximación a los problemas del sector transporte. Sobre esto indicamos que la separación de entes reguladores (CTP, CONAVI, COSEVI, ARESEP) no permite regular un sector adecuadamente, pues las políticas de estos consejos deben ser integrales y complementarias, algo distinto de lo observado hoy día. Además, esta misma autonomía cementa la verticalidad institucional, mismas que al final, hace que la institución misma se aleje de los objetivos mismos para lo cual fue creada (ARESEP y CTP); lo cual aunado a lo identificado por los informes de la contraloría, nos terminan por indicar que es necesario el cambio institucional, mismo que debe acercarse a las formas modernas de gestión, basadas en las TIC´s y el concepto del Gobierno Abierto.

### **Parte III**

#### **La renovación de concesiones 2014-2021. Un plan piloto de TIC´s**

Con la publicación en el diario oficial La Gaceta del 14 de noviembre de 2013, se inicia el proceso de renovación de las concesiones de transporte público por autobús del período 2014-2021. Este nuevo proceso es similar, en términos de contenidos, al promulgado entre el año 2007-2014, en términos de los requisitos, exigencias y perspectivas. Lo novedoso de este proceso, es la presencia de una alianza estratégica entre el Consejo de Transporte Público y la empresa Radiográfica Costarricense (Racsa). La idea de esta

alianza es la utilización de las TIC's en el proceso de renovación y la posibilidad de digitalizar todo el proceso de renovación. Dicha idea surgió como consecuencia de que el anterior proceso de renovación, aconteció un 100% en papel (*Informe Nro DFOE-OP-5-2007*), lo cual presentaba una serie de dificultades al momento de realizar la evaluación en términos de acceso, búsqueda, manejo y operatividad de la información. En este sentido se buscó reducir al máximo la producción de papel, de tal forma que utilizando las nuevas tecnologías de la información y comunicación TIC's se logre realizar el proceso de renovación.

El proceso actual de renovación de concesiones se hace sobre las 157 concesiones que existen en la actualidad, que incorporan 4588 unidades inscritas ante el CTP. Este proceso le significara para la empresa pública Radiográfica Costarricense más de 180 millones de colones (cada unidad inscrita debe cancelar 40 mil colones), con lo cual permite balancear las actividades de esta empresas. Desde el punto de vista del CTP este convenio permite varios temas relacionados con la transparencia, pues la etapa evaluativa está compuesta por cuatro etapas. *La primera etapa* corresponde a un proceso de revisión por parte de Racsa de dos requisitos, la certificación o constancia de que las empresas están al día con la Caja Costarricense del Seguro Social en relación a las cuotas obreros patronales. Este requisito se

revisa en línea gracias al desarrollo de la consulta de morosidad<sup>23</sup>, así mismo esta misma empresa se encargará de revisar por medio de una base de datos facilitada por el CTP, la revisión del pago de cánones de las empresas, de tal forma, que estén al día con esta obligación financiera. *La segunda etapa* consiste en completar un formulario en línea que se habilitará por parte de Racsa, este fue creado a partir de las indicaciones publicadas en el diario La Gaceta y corresponde a una serie de información, con carácter de declaración jurada, sobre la veracidad de la información suministrada. Los formularios se completan en línea y cada empresa tiene una clave especial para el ingreso. La información que se completa es de carácter administrativo, operativo y de recursos humanos. *La tercera etapa* corresponde a la revisión en campo de la información suministrada por los formularios, se trata de la comprobación y validación de la información presentada por la empresa. Personeros de Racsa se acercaran a las empresas y les notificarán dos días antes de la visita, para que los documentos físicos y respaldo en medios magnéticos sean presentados al momento de la comprobación. *La cuarta etapa* consiste en la confección de los contratos de concesión de las empresas autobuseras que superan los requisitos solicitados. Durante este proceso se deberán corregir las prevenciones realizadas, con el objetivo de cumplir con lo establecido para el contrato concesión.

---

<sup>23</sup> La página web de consulta de morosidad es <https://sfa.ccss.sa.cr/moroso/> en la, al ingresar la información cédula de persona física o jurídica se obtiene el resultado de moroso o al día.

Este convenio surge básicamente por varios motivos. El CTP carece del recurso humano suficiente para destinarlo enteramente a este trámite; el personal actual no puede atender las gestiones ordinarias y además a los autobuseros. Tampoco dispone de presupuesto suficiente para contratar personal solo para este procedimiento, pues no está incluido en el monto que se cancela de canon, este rublo. Además, esta alianza puede ser el inicio de una primera fase de proceso de informatizar el CTP y con esto facilitar información, pues se busca contar al final del proceso con una base de datos actualizada con el expediente de cada concesionario para futuras gestiones. El CTP ya trabajó con RACSA, primero en el procedimiento para los porteadores, donde se recibió la documentación de los que querían pasar al Servicio Especial Estable de Taxis (SEETAXI), luego en el proceso para pasar de permiso a concesión en ruta regular, que todavía está en funcionamiento.

Al menos este proceso podríamos verlo positivo en tanto sería la primera vez que el CTP cuente con la información completa, actualizada y pormenorizada de todos los concesionarios. Esta información puede permitir entre varias cosas, mejorar la regulación. Ya en investigaciones anteriores (Rodríguez, 2013) se ha determinado que respecto del cumplimiento de la ley 7600 de accesibilidad de personas con discapacidad, el CTP ha sido incapaz de hacer cumplir la ley como corresponde. Así como en una segunda etapa, crear las condiciones para disponer de esta

información de forma interoperable y poder combinarla con otras bases de datos que generen valor a la sociedad.

## **Conclusiones**

Respecto de la investigación, observamos tres conclusiones muy puntuales.

- Sobre el concepto de Gobierno Abierto: Los conceptos de transparencia, participación y colaboración así como la reutilización de la información, es un motivo importante para demandar como sociedad cambios en la gestión de la administración pública. La transparencia como valor, puede además convertirse en potenciador del crecimiento si logramos acceso, procesar y reutilizar esta información.
- Sin embargo, tenemos una realidad en Costa Rica. En nuestro país existe un divorcio al interno y entre las instituciones regulatorias que al final afectan la transparencia. No es posible sector tan estratégico como transportes con instituciones separadas, la necesidad de rediseñar las instituciones es fundamental para una correcta aplicación de las políticas públicas, y sobre todo sobre la base de la transparencia.

- Finalmente, pensamos que el plan piloto de TIC's aplicado a la renovación de concesiones es un primer paso en el camino correcto, al menos para crear el primero insumo del gobierno abierto, la existencia de información.

## **Bibliografía**

Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición. 2010. Impreso en México. México, DF.

Bojórquez, José Antonio. (2012). *La caja negra del Estado: El reto del Gobierno Abierto*. En: La promesa del Gobierno Abierto. Andrés Hoffman y otros Coodinador. Infodf. Itaip. Mexico. 2012.

Castro, Alexander. (2011). *Gobernanza y gobernabilidad territorial: El uso de las tecnologías de información y comunicación*. En Territorialización de Políticas Públicas Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana. Coordinador Jean Paul Vargas. Fundación Demuca. San José. Costa Rica. Impreso en Costa Rica. 2011

Costa Rica. (1949): *Constitución Política de Costa Rica*. Colección Leyes N 26. Editores Editec s.a.

Donahue, John. Zeckhauser, Richard. (2011). *Collaborative Governance: Private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press.

New Jersey. Printed in the United States. 2011.

Demo, Pedro.(2001) *Educación y Desarrollo. Análisis de una relación casi siempre fantástica*. (2001): En Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Rolando Franco coordinador. Estudios en homenaje a Aldo Solari. Comisión Económica para América Latina. Siglo Veintiuno Editores. Impreso en México. 2001

Held, David. (2001): *Modelos de democracia*. Alianza ensayo. Segunda Edición. Impreso en Madrid. España. 2010.

Lizano, Eduardo. (1999): *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica*. Estudios 13. Primera Edición. Academia de Centroamérica. 1999. San José, Costa Rica. Imprenta Lil.

North, Douglas. (1990): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. Economía. Tercera reimpresión. Impreso en México. 2006.

Krugman, Paul. (2009): *De vuelta a la economía de la Gran Depresión y La Crisis del 2008*. Grupo Editorial Norma. Impreso en Bogotá, Colombia. 2009.

Sabine, George H (2010): *Historia de la Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. Política y Derecho. Tercera Edición. Novena Impresión. Impreso en México.

Stiglitz, Joseph. (2010): *Caída libre el libre mercado y el hundimiento de la*

*economía mundial*. Taurus. Impreso en Mexico. 2010.

Subirats, Joan. Knoepfel, Peter. Larrue, Corinne. Varone, Frédéric. (2010): *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Editorial Ariel. Ciencia Política. Impreso en Barcelona.2008

Subirats, Joan. (2012): *Nuevos Tiempos, Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*. Conferencia Magistral a ser presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

### **Consulta Web**

Crozier, M.; Friedberg, E (1977). *El Actor y el Sistema : Las restricciones de la acción colectiva*.

<http://bibliocuba.es/wp-content/uploads/2012/10/el-actor-y-el-sistema.pdf>

recuperado 1 de diciembre de 2013.

Diario oficial La Gaceta. Publicada 14 de noviembre de 2013.

[http://www.gaceta.go.cr/pub/2013/11/14/COMP\\_14\\_11\\_2013.pdf](http://www.gaceta.go.cr/pub/2013/11/14/COMP_14_11_2013.pdf) recuperado 2

de diciembre de 2013

Rodríguez, Bernal. (2013): Trabajos disponibles en su página web

[www.bernalrodriguezcr.com](http://www.bernalrodriguezcr.com).

Informe de los notables. *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense*

<http://www.conare.ac.cr/proyectos/Informe+notables+final2.pdf> recuperado



2 de diciembre de 2013.

Kant, Emmanuel. (1783): *Qué es la Ilustración?* Recuperado de <http://www.salesianos-merida.com/apuntes/filosofia/kant-ilustracion.pdf> 1 de diciembre de 2013.

Tomando de La Nación Argentina. <http://www.lanacion.com.ar/861039-solo-28-paises-tienen-una-democracia-plena> Recuperado el 1 de diciembre de 2013.

### **Informes y decretos**

Contraloría General de la República de Costa Rica. *Informe Nro. DFOE-OP-IF-21-2009*. Estudio especial sobre el proceso de elaboración, aprobación y respaldo de las actas de las sesiones del Consejo de Transporte Público.

Contraloría General de la República de Costa Rica. *Informe Nro DFOE-OP-5-2007*. Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la evaluación de la evaluación de la planificación para el desarrollo de la modernización del transporte público en la modalidad autobuses.