Boletín Técnico
PITRA-LanammeUCR
Volumen 9, N.°15, Agosto 2018

CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE AUTOBUSES DE RUTA FIJA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Giancarlos Umaña Marín
giancarlos.umana@ucr.ac.cr

Ing. Henry Hernández Vega, MSc
henry.hernandezvega@ucr.ac.cr
Unidad de Seguridad Vial y Transporte

I. INTRODUCCIÓN

En Costa Rica el transporte remunerado en autobús es un servicio público en el cual el Estado puede operar directamente el servicio o designar, por medio del Consejo de Transporte Público (CTP), a empresas privadas o cooperativas, a través de "concesiones por sector" adjudicadas por licitación pública. En la actualidad, todas las rutas del país son operadas por concesionarios.

En otros países el sistema tiene el mismo fin, con la diferencia de que son los gobiernos de las ciudades y no el gobierno nacional, los encargados de brindar o designar el servicio.

Este boletín presenta un resumen del estudio "Contratación de servicio de tránsito de autobuses de ruta fija" emitido por el Programa de Investigación Cooperativa de Tránsito (TCRP por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. El estudio se basa en la aplicación de encuestas a las dos entidades de diferentes ciudades relacionadas en este tipo de contrato: las agencias de transporte y los oferentes del servicio.

Fuente: Hernández (2016)

Comité Editorial 2018:
· Ing. Luis Guillermo Loría Salazar, PhD, Coordinador General PITRA, LanammeUCR
· Ing. Raquel Arriola Guzmán, Unidad de Normativa y Actualización Técnica, PITRA, LanammeUCR

Para mayor claridad, de previo es importante responder la siguiente pregunta:

¿Qué es una contratación de servicio de tránsito de autobuses de ruta fija?

Es una contratación mediante la cual, vía cartel de licitación, se hacen públicos los términos de referencia para que las empresas privadas oferten por la administración y operación del servicio de una ruta fijada con horarios pre-establecidos.

II. RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A LAS AGENCIAS DE TRANSPORTE

En el estudio publicado por el TCRP (2018), se enviaron encuestas a 45 agencias de transporte, de las cuales 37 completaron y respondieron el sondeo. Todas las agencias encuestadas eran las propietarias de los vehículos utilizados para brindar el servicio; el contratista solamente se encargaba de administrar y dar el servicio. Como resumen de los resultados obtenidos se tiene:

• Elaboración y asignación de contratos

La mayoría de agencias de transporte manifestaron como los principales motivos para designar a empresas privadas para brindar el servicio: la minimización de costos, el aumento de la rentabilidad y el aprovechamiento de la experiencia de los contratistas. Éstas y otras de las razones brindadas se observan en la siguiente figura:

Figura 1. Razones para designar a empresas privadas para la operación de rutas de autobuses
Fuente: TCRP (2018)

En cuanto a la elaboración del contrato, algunas agencias basan sus contratos en otros ya elaborados por agencias de tránsito similares, mientras que otras tienen una plantilla estándar con alcances específicos. La divulgación de éstos se hace en diferentes plataformas, siendo el sitio web la más utilizada.

Los elementos básicos en un contrato incluyen la descripción del servicio de autobús, vehículos e instalaciones; se describen detalladamente las responsabilidades del contratista, requisitos y criterios de evaluación. Además, se incorporan cláusulas relacionadas con requisitos del personal, disposición de daños e incentivos, mantenimiento, dotación de personal, entre otras.

En el análisis de las ofertas, las agencias consideran que el precio es el factor que más incide en la asignación de la compañía ganadora de la licitación, seguido por la experiencia y la capacidad técnica del contratista.

• Proceso de oferta

Se encontró que más del 70% de las agencias encuestadas recibieron por lo menos tres ofertas por la misma ruta; argumentan que es una cantidad alta debido a la alta competencia y al ambiente agresivo del sector. Generalmente las ofertas son bajas y poco realistas, por lo que las agencias realizan un detallado análisis y discusión con los oferentes, de manera individual, mediante entrevistas.

• Estructura de acuerdo operativo

La duración más común del plazo inicial de adjudicación es de 3 o 5 años (para al menos el 60% de los encuestados; el 87% de los encuestados incluyen en sus contratos cláusulas que permiten la extensión del plazo.

El 81% de los encuestados informaron que las disposiciones de rendimiento del contratista se incluyeron como parte del contrato. Entre las agencias que incluyen disposiciones de desempeño, la mayoría incluye los daños liquidados y/o penalidades adicionales por mal desempeño, mientras que menos de 50% incluye incentivos por buen desempeño, como se observa en la Figura 2: • Dificultad de transición entre contratistas

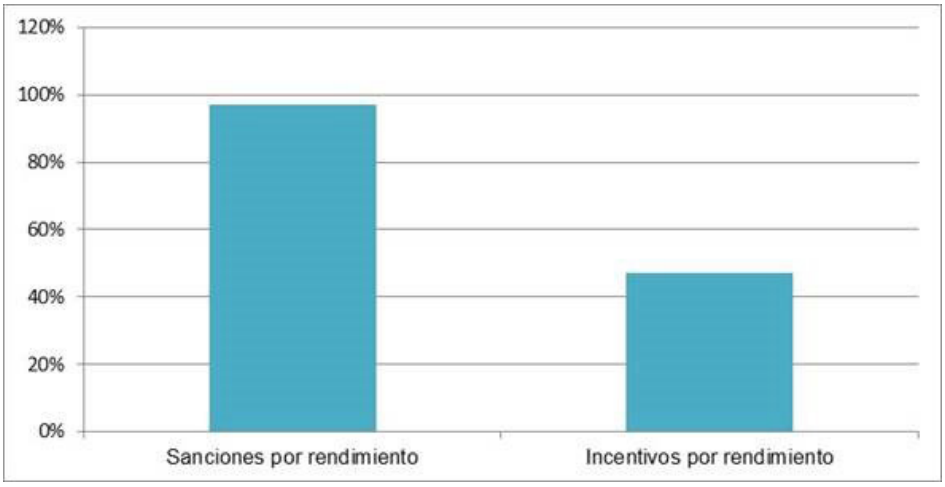

Figura 2. Disposiciones de rendimiento de las agencias
Fuente: TCRP (2018)

Las dificultades con la transición se deben a cuestiones laborales, de equipo y una falta general de cooperación entre el titular y los nuevos contratistas. El problema que más se presenta es el desacuerdo entre el contratista nuevo y el titular sobre el estado de los vehículos, sobre todo para establecer al responsable del arreglo. La resolución del desacuerdo requiere la intervención de la agencia, quien puede involucrarse directamente o contratar un consultor.

• Problemas laborales

Los problemas laborales mencionados giraban en torno a los acuerdos de negociación colectiva, los niveles salariales y de beneficios, así como la continuidad del empleo.

• Monitoreo

Las áreas de mayor monitoreo incluyen mantenimiento, seguridad, datos, recuento de efectivo, operaciones cotidianas y desempeño. Las grandes agencias cuentan con una unidad dedicada exclusivamente al monitoreo.

Las agencias evalúan el desempeño del servicio de diferentes formas: los estándares de desempeño, ya sea a nivel de agencia o de contratista y los comentarios de los clientes expresados en encuestas. Ambas formas se consideran medios objetivos para evaluar el desempeño. Otros medios de evaluación consisten en el uso de contador automático de pasajeros, procesos formales de quejas del cliente, quejas verificadas de los clientes, revisión de video de cámaras a bordo, revisión de registros, visitas al sitio, inspecciones de vehículos e informes de despacho y mantenimiento.

• Retos

Dentro de los principales retos señalados por las agencias de transporte se tiene: la necesidad de un mayor monitoreo, tamaño del personal de la agencia, la calidad del servicio, competencia entre contratistas y pérdida de control sobre los operadores del servicio.

Como estrategia para mejorar el monitoreo se plantea trabajar en conjunto con el contratista para solucionar problemas y desarrollar una asociación, modificar contratos futuros y establecer un estricto programa de monitoreo.

• Beneficios e inconvenientes

La mayoría de agencias concuerdan con que el principal beneficio de contratar es el costo, mientras que el acceso a

la experiencia del contratista, la flexibilidad, la simplicidad y la responsabilidad limitada son otros beneficios. La flexibilidad hace referencia a la agilidad del contratista de realizar cambios sin incrementar la cantidad de colaboradores públicos, usar diferentes tamaños de vehículos y experimentar con nuevas rutas. Simplicidad se refiere a que el contratista es quien asume la responsabilidad de las operaciones diarias, problemas del recurso humano y requerimientos regulatorios.

Como principal inconveniente se tiene la falta de control sobre el personal de operaciones, además, de las diferentes visiones y metas que existen entre las agencias y los contratistas.

• Recomendaciones

- Basarse en las metas y objetivos de la agencia para clarificar expectativas, reglas y requisitos en los contratos.
- Crear un plan de monitoreo descrito claramente en el contrato que permita tener control sobre el desempeño del contratista.
- Disponer de líneas de diálogo abiertas entre el contratista y el personal de la agencia. Una verdadera asociación es la meta, no una relación adversa.
- Permitir un tiempo prolongado para la redacción del contrato, contactar diferentes agencias y tomar algunas de sus mejores ideas. Estructurar el proceso para que los potenciales oferentes tengan tiempo de revisar el contrato detalladamente y realicen la evaluación de riesgos y beneficios.

III. RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A LOS CONTRATISTAS

• Decisión de ofertar

Los contratistas indicaron que existen diversos factores que influencian sus decisiones de ofertar; dentro de los principales se encuentran los criterios de evaluación a utilizar y la claridad del contrato. Sin embargo, también consideran que la decisión está condicionada por:

- Tiempo que tienen para responder desde la publicación de licitación (entre más tiempo es mejor).
- Cantidad de personal requerido (se dificulta cuando es elevada).
- Requisitos de capital (entre más altos son más difíciles de cumplir).
- Flexibilidad de las agencias para negociar los términos del contrato.
- Localización geográfica (es deseable tener otro contrato cerca).

• Respuesta a las agencias de transporte

Se les pidió a los contratistas que respondieran a los comentarios realizados por las agencias en las encuestas. Se dividió en dos áreas:

La primera relaciona las metas y objetivos de la agencia con las necesidades de los contratistas. Estos últimos indicaron la manera en que las agencias podrían ayudar a entender sus metas:

- Un proceso de solicitud de información es muy valioso. La agencia obtiene información de los contratistas con respecto a los elementos potenciales del alcance del servicio y los contratistas obtienen claridad sobre lo que es más importante para la agencia.
- Un taller de trabajo realizado por la agencia es importante. Esto permitiría el diálogo abierto y la respuesta a dudas presentadas durante el análisis de pre oferta.

La segunda área involucra la diferencia de opinión de las agencias de tránsito sobre los criterios del contrato a evaluar. Se encontró que al igual que las agencias, los contratistas difieren en estos criterios: el 71% considera que lo más importante es la experiencia de la empresa y el 29% que es el equipo local propuesto; los primeros se justificaron con los problemas que enfrentan al armar un equipo local propuesto.

• Evaluación del contratista al proceso de contratación

Ante la consulta sobre aspectos que cambiarían del proceso de licitación, los contratistas respondieron:

- Ponderación por igual de las sanciones y los incentivos.
- Aumentar el período de contrato.
- Salario mínimo para conductores.
- Nombrar al equipo local completo hasta que se comience el trabajo.
- Consistencia entre el precio en los criterios de evaluación y el precio atractivo para ofertar.
- Crear diálogo abierto entre las agencias y los oferentes.
- Negociar el precio con base en cambios importantes en el alcance del trabajo, factores económicos o condición de la flotilla.

IV. CONCLUSIÓN

El transporte público por medio del autobús es una de las herramientas más importantes para lograr una movilidad óptima.

La comunicación abierta entre las agencias (ciudades o agencias estatal) y los operadores, así como la negociación de los contratos, son algunas de las actividades que pueden garantizar que el servicio brindado a los usuarios sea el adecuado.

V. REFERENCIAS

Gobierno de Costa Rica. (10 de mayo de 1965). Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas de Vehículos Automotores. [Ley N° 3503]. Recuperado de https://www.csv.go.cr/documents/10179/19830/Ley+reguladora+del+servicio+de+-transporte+remunerado+de+pers.pdf/2bdb1c7e-e1a9-4849-8575-f7d87581875d

TCRP. (2018). Transit Cooperative Research Program (TCRP) Synthesis 136: Contracting Fixed-Route Bus Transit Service. San Diego, USA: National Academy of Science.

LanammeUCR

LABORATORIO NACIONAL
DE MATERIALES Y MODELOS ESTRUCTURALES

PITRA

Programa de
Infraestructura del Transporte

Ing. Luis Guillermo Loría-Salazar, Ph.D.

Coordinador General

Ing. Fabián Elizondo-Arrieta, MBA

Subcoordinador

UNIDADES

Unidad de Auditoría Técnica (UAT)

Ing. Wendy Sequeira-Rojas, M.Sc

Coordinadora

Unidad de Seguridad Vial y Transporte (USVT)

Ing. Diana Jiménez-Romero, M.Sc, MBA

Coordinadora

Unidad de Normativa y Actualización Técnica (UNAT)

Ing. Raquel Arriola-Guzmán

Coordinadora

Unidad de Materiales y Pavimentos (UMP)

Ing. José Pablo Aguiar-Moya, Ph.D.

Coordinador

Unidad de Gestión y Evaluación de la Red Vial Nacional (UGERVN)

Ing. Roy Barrantes-Jiménez

Coordinador

Unidad de Gestión Municipal (UGM)

Lic. Carlos Campos-Cruz

Coordinador

CENTRO DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

Diagramación, diseño y control de calidad: Katherine Zúñiga Villaplana / Óscar Rodríguez Quintana

Boletín técnico: CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE AUTOBUSES DE RUTA FIJA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. /Agosto 2018

Tel.: (506) 2511- 2500 / Fax: (506) 2511-4440 / Código Postal: 11501-2060 / E-mail: direccion.lanamme@ucr.ac.cr / Sitio web: www.lanamme.ucr.ac.cr