

RECTIFICANDO LAS FALLAS DEL MERCADO: LOS INTENTOS DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA METROPOLITANA DURANTE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE SUSANA VILLARÁN (2011-2015)

Por: Esteban Poole Fuller

Resumen

El transporte público de Lima se ha caracterizado desde hace décadas por altos niveles de informalidad, y a partir de 1991, fecha en que se promulgó el Decreto Legislativo 651 la actividad ha estado casi completamente desregulada. Los voceros de las reformas neoliberales de aquel tiempo consideraban que el transporte urbano, al igual que otras actividades económicas, se auto-regularía a través de la libre competencia. La realidad ha sido otra: el transporte urbano limeño pasó de una crisis de déficit de oferta a una de sobre-oferta, presentando un cúmulo de aspectos críticos (vehículos deficientes, desconocimiento de derechos laborales, altas tasas de accidentes por violaciones a normas de tránsito, congestiones vehiculares, etc.). Frente a ello, la gestión municipal de Susana Villarán (2011-2015) emprendió un proceso de reforma de la actividad, destinado a reorganizarla bajo un esquema de concesiones denominado Sistema Integrado de Transporte (SIT). Este ensayo presenta una síntesis de las principales ordenanzas aprobadas entre el 2011 y 2014 para implementar dicho sistema, comparando dichas medidas con experiencias similares de otras urbes latinoamericanas, y reflexionando sobre la conveniencia de seguir adelante con las reformas, regulando al transporte urbano como servicio público.

Palabras clave: Reformas del transporte, SIT, Regulación, Servicio Público, Lima, Ordenanzas municipales.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.....	3
EVOLUCIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA (1878-2011).....	4
ANTECEDENTES LATINOAMERICANOS DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO: SANTIAGO DE CHILE Y BOGOTÁ.....	11
EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE LIMA (SIT): UNA REFORMA INCONCLUSA.....	14
BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN INICIAL DEL SIT	19
¿CONTRAREFORMA EN MARCHA?: PERSPECTIVAS DE LA	

REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE BAJO LA ACTUAL

GESTIÓN MUNICIPAL.....	21
CONCLUSIONES.....	25
BIBLIOGRAFIA.....	27

INTRODUCCIÓN

El servicio transporte público en Lima se ha caracterizado desde hace décadas por presentar altos niveles de informalidad, particularmente desde que, con la emisión del Decreto Legislativo 651 en 1991, el Estado desreguló y liberalizó radicalmente dicha actividad, suprimiendo su calificación como servicio público. Ello ha afectado muy negativamente la calidad del transporte urbano, en perjuicio de los usuarios, de la seguridad de los peatones y de la ciudad en conjunto. Frente a tal situación, entre el 2011 y 2014 la Municipalidad Metropolitana de Lima emprendió un proceso de reformas, destinado a reorganizar la actividad bajo el esquema denominado Sistema Integrado de Transporte (SIT), una red de corredores viales concesionados a un número limitado de consorcios mediante procesos de licitación y sometidos a una mayor regulación. Sin embargo este proceso de reorganización se ha paralizado en gran medida desde el 2015 con el cambio de gestión municipal.

Estos vaivenes en las políticas municipales sobre el transporte ilustran un conflicto subyacente entre visiones contrapuestas sobre el rol del Estado y la regulación en el desarrollo social y económico: aquella que argumenta que sin una intervención estatal, el país no logrará desarrollar el capital material y humano (infraestructura, servicios públicos, educación, instituciones) que serían necesarios para sostener el crecimiento macroeconómico a largo plazo y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población y la que sostiene que el fomento de la intervención estatal constituye una traba al crecimiento económico. Esta última posición fue la que se impuso desde 1990 cuando se introdujeron profundas reformas de libre mercado. La desregulación radical del transporte público, a partir de la aprobación del DL 651, puede entenderse como una expresión de esta postura.

Sin embargo, la realidad del transporte público en Lima y las principales ciudades del País ha mostrado que el mercado libre de trabas no puede brindar un servicio que cumpla con estándares mínimos de calidad. Por ello, las reformas emprendidas por la gestión municipal de Susana Villarán apuntarían al

establecimiento de un régimen de servicio público para la actividad, reflejado en una mayor regulación, introducción de formas de planificación municipal y una reducción de la competencia entre las empresas operadoras, orientada a la introducción de economías de escala concebidas como necesarias para elevar los estándares de sus prestaciones.

El presente ensayo explora las dimensiones jurídicas de los recientes intentos de reorganización del transporte urbano de Lima, prestando atención a la evolución histórica de dicha actividad en la ciudad y a experiencias similares en otras urbes latinoamericanas. Se explorarán las dinámicas de la regulación, desregulación y los intentos re-regulación del transporte urbano en Lima, considerando tanto las fallas del Mercado como del Estado en dicha actividad, como el impacto de las intervenciones legislativas en la misma.

El texto comienza con un esbozo del desarrollo histórico de las regulaciones del transporte público en Lima, para posteriormente centrarse en el más reciente proceso de reordenamiento bajo el que se implementa el Sistema Integrado de Transporte (SIT). Se expondrán las disposiciones legales más importantes que implementan dicho sistema, comentando los cambios que conlleva su implementación, sus limitaciones, y los desafíos políticos y legales que actualmente afronta. Asimismo, la implementación del SIT será comparada con procesos similares experimentados en otras urbes latinoamericanas (Santiago de Chile y Bogotá), que han inspirado la experiencia limeña. Finalmente, tras hacer referencia a la aparente ausencia de voluntad política de la actual gestión municipal de seguir adelante con la reformas, se fundamentará la necesidad de profundizar las mismas, reestructurando el transporte urbano como un servicio público, y enmarcando dicha propuesta dentro del debate más amplio sobre el rol del Estado y sus regulaciones en la esfera económica.

EVOLUCIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA (1878-2011)

La introducción del servicio de transporte público en Lima se remonta a la década de 1870: en 1878 se inauguró la primera línea del tranvía (que inicialmente operó a tracción animal), operada por la Empresa del tranvía de Lima, que

suscribió un contrato con el municipio, que regulaba las tarifas y la prestación del servicio. En 1903 se inició la construcción de la primera línea de tranvía eléctrico de Lima, que se inauguró en 1906. Durante la década de 1920 operaban 4 líneas de tranvía, con cerca de 40 km de vías y una flota de 240 vagones¹. Durante el mismo período, coincidiendo con la introducción del automóvil, se crearon las primeras empresas de buses, otorgándose en 1921 la primera concesión para el servicio. En 1929, el Gobierno Central, a través del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, asumió la competencia sobre la nueva actividad mediante la Ley 6882² y empezaron a emitirse regulaciones específicas para el servicio de buses. En 1927, el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930) otorgó un monopolio sobre el mismo para Lima a la Compañía Metropolitana, un consorcio de capitales norteamericanos. La medida desató fuertes protestas por parte de los empresarios de buses. En 1931, pocos meses después del derrocamiento de Leguía, el gobierno cedió ante las mismas y, a través del laudo de un Tribunal Arbitral *ad hoc*, anuló el contrato de concesión. Tras estos incidentes, no hubo más intentos de constituir un único proveedor de transporte público en Lima. Entre las décadas de 1930 y 1960, este servicio sería brindado por alrededor de 40 compañías, agrupadas en la Asociación de Propietarios de Buses de Lima. Cada compañía ejercía monopolio sobre una ruta específica, derivado de contratos de concesión renovables con el Gobierno Central, sujetos a un conjunto de regulaciones (control de tarifas, ser propietarios de su flota de vehículos, incluir a sus choferes en la planilla). Paralelamente, formas de transporte informal, bajo la forma de taxis colectivos (que recogían libremente pasajeros en las esquinas), surgidas desde la década de 1920, crecieron sostenidamente, compitiendo con las empresas formales.

Posteriormente, entre 1959 y 1960, quebraron 32 de las 42 empresas de buses formales que operaban en Lima. La mayoría pasaron a ser cooperativas de propiedad de sus trabajadores. Inicialmente, el Ministerio de Fomento otorgó

¹ En las décadas subsiguientes servicio de tranvías, enfrentado a la creciente competencia de las buses experimentaría un proceso de decadencia que llevaría a su desaparición en 1965.

² Convertido en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por el Decreto Ley 17271 de 1969. En 1983 el DS 026-83-TC transfirió a la Municipalidad Metropolitana de Lima la competencia sobre el otorgamiento de rutas y la regulación del transporte público en el ámbito provincial.

permisos provisionales para que siguiesen operando las rutas, pero en 1965 sus concesiones fueron canceladas. Con el fin de suplir este vacío, la Municipalidad de Lima constituyó una empresa pública, la Administradora Paramunicipal de Transporte de Lima (APTL). Posteriormente, en 1976, el gobierno central asumió el control directo del servicio por medio del Decreto Ley 21513 por el que se creó la Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU), que debía operar tanto en Lima como en las principales ciudades del interior del país.

Sin embargo, nunca se produjo nada cercano a un monopolio estatal sobre el transporte público. Más bien durante la década de 1960 se aceleró la expansión de la informalidad en dicha actividad. El principal factor que contribuyó a este fenómeno fue el explosivo crecimiento demográfico de Lima. Debido a migraciones masivas del campo a la ciudad, la población de la ciudad se incrementó de menos de 2 a más de 6 millones de habitantes entre 1960 y 1990. La mayoría de los recién llegados se ubicaron en asentamientos humanos en la periferia urbana. Muchos de estos asentamientos se encontraban fuera del alcance de las rutas de ENATRU o de las empresas privadas formales. En respuesta a esta demanda insatisfecha, desde inicios de los 60s los propietarios de taxis colectivos empezaron a “potenciar” sus flotas, reemplazándolas por microbuses de 12 asientos (originalmente diseñados para el transporte de bienes). En 1965 fue promulgado el Reglamento de Transporte Colectivo de Pasajeros por microbuses, que permitió a los micros operar en tanto les fuese otorgada una concesión.

Con o sin concesión, los microbuses invadieron sistemáticamente las vías, tanto en la periferia no atendida, como en rutas que ya habían sido otorgadas a empresas formales (De Soto 1986), y se organizaron en comités de transportistas para llevar a cabo dicha actividad. Los comités consistían en asociaciones flexibles con dos finalidades: **1)** regular la frecuencia del tránsito de los microbuses, para prevenir una excesiva competencia; **2)** organizarse gremialmente con el fin de ejercer presión política sobre las autoridades competentes sobre el tránsito, así como concentrar fondos para recurrir a la corrupción cuando fuese necesario. A través de estas actuaciones, los comités de

transportistas accedían a concesiones de rutas incluso cuando éstas ya habían sido otorgadas a ENATRU o a empresas formales. Estos nuevos actores tenían costos de operación mucho menores que sus competidores, en tanto sus trabajadores no estaban en planilla e incumplían con las regulaciones técnicas, de seguridad y de atención al público.

Los comités informales se volvieron cada vez más dominantes en el servicio de transporte. De acuerdo con De Soto, para 1971 el 70% de los vehículos eran informales, en 1976 habían pasado a ser el 80% y ascendieron al 91% en 1984. Para 1990 se estimaba que el 95% de las concesiones de rutas se habían iniciado como invasiones de vías por microbuseros informales. Entretanto ENATRU y las empresas formales no tenían capacidad para expandir la oferta de transporte público debido a las dificultades que atravesó la economía peruana desde la segunda mitad de la década de 1970, que alcanzaron niveles críticos en 1988.

De este modo, a fines de los 80s, pese a la proliferación de microbuses no regulados, Lima enfrentaba una severa escasez de transporte público, del que dependía casi el 90% de la población. Un Estado quebrado, como el peruano, carecía de los recursos, tanto para prohibir el transporte informal como para brindar un servicio universal de calidad razonable. En este contexto, en 1990, se produjo la elección de Alberto Fujimori, quien emprendería una serie de profundas reformas económicas neoliberales.

En julio de 1991, Fujimori promulgó el Decreto Legislativo 651, por el que se desreguló y liberalizó completamente el servicio de transporte público, a la vez que se eliminaban los controles tarifarios. A los pocos días, se promulgó el Decreto Supremo 080-91 EF, por el cual se suprimían los aranceles y restricciones técnicas sobre la importación de vehículos usados. Finalmente, en julio de 1992, ENATRU fue una de las primeras empresas públicas privatizadas, rematándose sus unidades a los choferes o como chatarra. Al amparo del DL 651 cualquier persona natural o jurídica podía brindar el servicio de transporte público en cualquier vehículo que no fuese una motocicleta o camión. Incluso se suprimió el requisito de obtener una concesión de ruta por las municipalidades provinciales, lo cual permitía a estos vehículos circular por donde quisieran. Como consecuencia

del DL 651 y el DS 080-91 EF, la cantidad de unidades de transporte público circulando en Lima pasó en pocos años de 18000 a cerca de 35000. Dado que casi cualquier automóvil podía brindar el servicio, un tipo de unidad aún más reducida que el microbús se generalizó: las combis, vehículos de segunda mano, originalmente usadas para el transporte de bienes y rudimentariamente adaptados para transportar 12 o menos pasajeros³.

Durante la gestión municipal de Fernando Andrade (1996-2003), se realizaron esfuerzos por reintroducir algún grado de regulación en el caótico transporte público de Lima. Con dicha finalidad, en 1997 fueron aprobadas las Ordenanzas 104, 131 y 132 MML. La primera y más importante entre las tres normas, destinada a reglamentar el transporte público, disponía en su art. 3 la obligación de que los vehículos destinados a dicha actividad obtuviesen una concesión otorgada por la municipalidad provincial para gozar del derecho de circulación sobre rutas delimitadas. Asimismo, especificó que dichas concesiones sólo serían otorgadas a personas jurídicas. El Reglamento, además, señalaba en su art. 9 que las compañías serían responsables solidarias por las infracciones a las normas de tránsito y los accidentes provocados por los choferes. Sin embargo, la Ordenanza 104 omitió exigir a las empresas ser propietarias de sus flotas, lo que les permitiría seguir registrando como suyos vehículos de propietarios individuales, formando las denominadas “empresas cascarón” práctica universal en el ámbito del transporte urbano durante este período. La Ordenanza 131, promulgada pocos meses después, reconoció expresamente en su art. 10 que las empresas podían proveer el servicio sin tener la propiedad de sus vehículos ni contar con una relación laboral con sus trabajadores. Puede afirmarse que los primeros intentos de reorganizar el transporte público de la gestión de Andrade tuvieron un alcance y resultados extremadamente limitados.

Si durante las décadas de 1970 y 1980 la crisis del transporte público en Lima era esencialmente de déficit, en las décadas de 1990 y del 2000 se transformó en una de sobreoferta. La flota era la más antigua entre las grandes

³ Según datos provistos por Barbero (2006), en el 2006 el 49% de las unidades de transporte público eran combis, el 33% microbuses o “coasters” y sólo el 18% buses.

ciudades latinoamericanas, con una edad promedio de casi 20 años (y la mayoría de vehículos eran unidades de segunda mano, adaptadas para transporte público). 332 empresas brindaban el servicio en casi 500 rutas (484 en el 2007). En este escenario, todavía prevalente en Lima, una sola calle puede ser recorrida por varias rutas (docenas en las principales arterias), produciendo congestión vehicular y una intensa competencia por los pasajeros. Los choferes y cobradores frecuentemente cumplen jornadas laborales de 14 a 16 horas (6 días a la semana), y la mayoría de los vehículos cubren rutas de más de 30 km, acelerando su deterioro. Pese a la deplorable calidad del servicio, el transporte público de Lima se ha vuelto costoso en relación al ingreso promedio de sus habitantes⁴. Ante la falta de controles de precios o de tarifas uniformes, las empresas de transporte continuamente elevan el precio de los pasajes. La fragmentación del servicio significa que los usuarios, especialmente los que residen en áreas alejadas de sus lugares de trabajo frecuentemente deben pagar más de un pasaje de bus. La escasa regulación del transporte urbano, demás, ha producido claras externalidades negativas: el incumplimiento generalizado de las normas de tránsito ha hecho del servicio sumamente peligroso: 36% de los accidentes vehiculares fatales en el 2013 fueron provocados por el transporte público. Asimismo, de acuerdo a datos provistos por el Banco Mundial (Barbero 2006), la lentitud de los viajes en el transporte público tendría un costo anual aproximado de \$500 millones en horas-hombre perdidas. Se ha estimado un costo adicional de \$500 millones debido a la polución.

Bielich (2009) analizó los impactos negativos de la liberalización del transporte público. La autora los vincula a la estructura de propiedad de las empresas de transporte, que ha permitido a las mismas evadir la responsabilidad extracontractual y, la ausencia de una relación laboral entre los trabajadores (choferes y cobradores) y las empresas y propietarios de buses. Como consecuencia, los primeros, en vez de percibir una remuneración, obtienen sus ingresos restando los pasajes vendidos de una renta fija que deben abonar a los

⁴ Según un informe del 2005 de la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (JICA), los gastos en pasajes ascendían a 14% del ingreso familiar promedio, 18% del de los pobres y 42.7% del de los muy pobres.

segundos, o de un porcentaje fijo de cada boleto vendido. Esta situación incentiva a los choferes a embarcarse en una intensa competencia por los pasajeros, conocida como *La Guerra del Centavo*, que conlleva constantes violaciones de las normas de tránsito y frecuentemente deviene en accidentes.

Bajo las dos primeras gestiones municipales de Luis Castañeda (2003-2011) no se realizó ningún esfuerzo serio por reorganizar el transporte público⁵. Adicionalmente, la significativa expansión de la flota de vehículos particulares producida a partir del inicio de su gestión, agravó los problemas de congestión vehicular y contaminación atmosférica. Vale señalar, no obstante, que durante dicho período se iniciaron las primeras inversiones en infraestructura de transporte público masivo: la primera Línea del Metropolitano⁶ y del Metro de Lima⁷. Innegable que las líneas del Metropolitano y del Metro actualmente en operación brindan un servicio con estándares mucho más altos, apenas satisfacen la demanda de un 10% de usuarios del transporte público. Considerando que el resto de viajes todavía se realizan en unidades *tradicionales*, y que las líneas de transporte masivo no generan mayor impacto más allá de los corredores que estas

⁵ Pese a que en enero del 2010, poco antes del término de su mandato, se aprobó la Ordenanza 1338, que suponía una mayor regulación del servicio. Su implementación fue muy débil, y no se aprobó dentro del plazo el reglamento que habría obligado a la renovación vehicular.

⁶ Durante la campaña municipal del 2002, Alberto Andrade, postulando a un tercer período en la alcaldía de Lima, propuso la construcción de un conjunto de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSACs) para buses bajo la denominación de Lima Bus, que serían entregados en concesión. Andrade perdió las elecciones frente a Luis Castañeda, quien se había opuesto a la iniciativa. Sin embargo, en el 2004 Castañeda relanzó el proyecto del COSAC, rebautizándolo como El Metropolitano. La línea, con una extensión de 26 km, fue inaugurada el 28 de julio del 2010, con cerca de 2 años de retraso. A la fecha no se ha iniciado la construcción de más líneas del Metropolitano.

⁷ En el 2009, durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), se relanzó el proyecto del Tren Eléctrico (iniciado durante su primer gobierno en 1986 y abandonado por cerca de 2 décadas), recorriendo el tramo de la Av. Grau en el Cercado de Lima, hasta el distrito Villa El Salvador. Dicha obra, que denominada como la Línea 1 del Metro de Lima, operaciones en enero del 2012. En Abril del mismo año se iniciaron las obras para ampliar el Tren en 13 km por el este hasta alcanzar el distrito de San Juan de Lurigancho, inaugurándose el nuevo tramo el 8 de agosto del 2014. El 29 de diciembre de 2014 se inició la construcción de la Línea 2 del Metro cuya inauguración está prevista para el 2019 y que recorrerá el tramo del distrito de Ate al Cercado del Callao (35 km). Con un costo de \$5.5 billones, se trata de una de las obras de infraestructura más costosas en la historia del Perú.

Cabe señalar que el DS 059-2010 MTC, emitido en Diciembre del 2010 dispuso la creación de la Red Básica del Metro de Lima - Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, que a largo plazo debía comprender 5 líneas subterráneas, elevadas y a nivel de superficie.

recorren, la presencia de la nueva infraestructura apenas alteraría las condiciones en las que se presta la mayor parte del transporte público en Lima.

Frente a estas limitaciones, la modificación del marco normativo del transporte público bajo un régimen de servicio público y la reorganización de su prestación dentro de un sistema de concesiones planificadas y reguladas resultaría una alternativa que generaría mejoras en la movilidad urbana de sectores más amplios de la población a más corto plazo y con costos económicos mucho menores que los grandes proyectos de infraestructura. Sin abandonar la inversión en estos últimos, podría apuntarse a la articulación física y tarifaria entre un sistema de buses reorganizado y las líneas de Metro y Metropolitano.

Las reformas emprendidas por la gestión metropolitana de Susana Villarán (2011-2015) pueden encuadrarse bajo la lógica arriba expuesta. Antes de referirse a las mismas, no obstante, convendría abordar los procesos de reorganización emprendidos exitosamente por otras urbes latinoamericanas, concretamente Santiago de Chile y Bogotá, que le habrían servido como inspiración.

ANTECEDENTES LATINOAMERICANOS DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO: SANTIAGO DE CHILE Y BOGOTÁ

Mientras el transporte público en Lima exhibía deficiencias críticas durante la década del 2000, otras metrópolis latinoamericanas atravesaban procesos exitosos de reorganización, que combinaban modificaciones en la regulación del servicio público de buses con su articulación con nuevas infraestructuras de transporte masivo. Dichas experiencias han servido como referentes para la reforma del transporte limeño y han tenido una evidente influencia en el nuevo marco normativo, particularmente dos de ellas: el TranSantiago de Chile y el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá⁸.

⁸ Ha de señalarse que la primera experiencia importante de reorganización integral del transporte público en la región se remonta a 1974, cuando se creó, en Curitiba (Brasil) la Red Integrada de Transporte (RIT) que inspiró la mayoría de las subsiguientes reformas de transporte en América Latina.

De forma similar a Lima, el transporte público santiaguino había experimentado una profunda desregulación a partir de 1979⁹. A raíz de dichas medidas durante la década de 1980 aumentó en más del doble la flota de unidades de transporte público en Santiago, las tarifas reales se incrementaron en más de 200%. Aumentaron igualmente la contaminación ambiental, la congestión vehicular y los accidentes de tránsito.

A inicios de la siguiente década se intentó una reorganización del transporte urbano, sujeto a mayor regulación. A partir de 1991 las rutas para el transporte público en Santiago fueron otorgadas en concesión a través de licitaciones convocadas por el Ministerio de Transportes, exigiéndose a las empresas ganadoras el cumplimiento de una serie de condiciones: sujetarse a controles tarifarios (un rango entre una tarifa mínima y máxima permitidas), reducir y renovar sus flotas con vehículos que cumplieren con ciertos estándares técnicos, y fijar frecuencias claras para los recorridos. Este sistema de concesiones reguladas resultó insuficiente para revertir los problemas del transporte urbano santiaguino: durante la década de 1990 la polución seguía siendo elevada, la congestión vehicular no se redujo, el mercado seguía fragmentado entre numerosas compañías que competían intensamente entre sí, las violaciones a normas de tránsito y los accidentes siguieron siendo frecuentes (debido a la ausencia de salarios para los choferes).

En respuesta a dicha situación, en el 2002 el Gobierno Central intervino de forma más enérgica, e inició la implementación del sistema TranSantiago: la esencia del mismo sería la reorganización de las rutas de los buses y su articulación vial y tarifaria a la red del Metro de Santiago. De este modo, el pasaje de bus permitiría igualmente viajar en metro, y los corredores viales y complementarios se rediseñaron como una red alimentadora de las estaciones subterráneas. Dicho plan requería una vasta reorganización del transporte público, por la que la prestación del servicio pasaría de una miríada de pequeñas empresas a 10 consorcios rigurosamente regulados (en los que los choferes

⁹ La misma que se produjo en un contexto de profundas reformas neoliberales emprendidas en Chile por el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1990).

gozarían de un salario y del resto de derechos laborales). El hecho de que esta reforma fuese emprendida por el gobierno nacional, facilitó su implementación, al dotarla de importantes recursos financieros y fuerza política (necesaria para superar la resistencia de la mayoría de empresas que dejarían de operar).

Un ejemplo más reciente de reorganización del transporte público ha sido el de Bogotá, donde como en Santiago, se han articulado las rutas de buses a inversiones previas en infraestructura de transporte masivo. A fines de la década de 1990, el entonces alcalde bogotano Enrique Peñaloza (1998-2001), decidió introducir un sistema de corredores segregados de buses, denominado el TransMilenio. Estos corredores tuvieron un gran éxito y se expandieron rápidamente, actualmente operando 12 líneas que recorren 112 km. El TransMilenio ha sido considerado la red de corredores segregados más completa del mundo (Pardo 2009).

Sin embargo, el TransMilenio sólo atiende al 20% de los usuarios. El resto del transporte público de Bogotá continuó siendo deficiente (Rojas y Mello 2005). La oferta estaba atomizada (operaban 66 compañías), existía una flota sobredimensionada de buses y microbuses viejos y de bajos estándares técnicos, altos en emisiones contaminantes, que cometían infracciones frecuentes a las normas de tránsito y contribuían a una alta congestión vehicular. Para enfrentar esta situación, a partir del 2008 la Municipalidad de Bogotá propuso una profunda reforma del servicio de buses, reestructurándolo bajo el esquema denominado Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Pese a la resistencia inicial de los transportistas, el municipio logró que la mayoría participase en las licitaciones para los corredores del SITP, formando consorcios que operarían los Corredores del SITP bajo un régimen de concesiones sometido a mayores regulaciones.

La implementación del nuevo sistema se inició a fines del 2012. Bajo el mismo, el área de Metropolitana de Bogotá sería atendida por 13 Corredores Metropolitanos y 11 Locales, por los que circularían 17 consorcios, operan 5500 buses por 100 rutas. El SITP recibe subsidios del gobierno metropolitano destinados a facilitar la reconversión de flotas y el cumplimiento de los controles tarifarios. El SITP de Bogotá sigue en proceso de implementación (aún no se ha

producido la renovación completa de la flota de buses). Puede considerarse el modelo más cercano al que la actual gestión municipal de Lima viene implementando con el Sistema Integrado de Transporte (SIT).

EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE LIMA (SIT): UNA REFORMA INCONCLUSA

La sorpresiva elección de Susana Villarán a la alcaldía de Lima en las elecciones municipales de Octubre del 2010, dio impulso a que se emprendiese una reforma del transporte público sobre la base de las experiencias exitosas arriba expuestas de otras urbes latinoamericanas. Como candidata, Villarán se comprometió a adoptar medidas para modificar las condiciones de prestación de la actividad mediante una mayor regulación y una reorganización en un sistema planificado de corredores viales.

Las reformas empezaron a implementarse desde los primeros meses de la nueva gestión municipal. Sin embargo, éstas hallaron desde un inicio una fuerte resistencia. Entre el 2011 y el 2012 se produjeron más de media docena de paros de transportistas en protesta contra las ordenanzas municipales destinadas a la reorganización del servicio. Asimismo, un grupo de empresas denunciaron a la Gerencia de Transporte Urbano (GTU) ante INDECOPI debido a un reordenamiento de rutas en noviembre del 2011 que retiraba los vehículos de transporte público de la zona adyacente tramo del Metropolitano en la Av. Túpac Amaru¹⁰. Tras un revés en primera instancia, la Municipalidad de Lima obtuvo una decisión favorable ante el Tribunal de Defensa de la Competencia de INDECOPI en julio del 2013, que sentó un precedente contrario a futuras pretensiones de empresas que serían excluidas de los Corredores Viales que se crearían con la reforma.

Dado que los paros y los recursos administrativos y judiciales no conseguían detener la reforma, varias empresas de transporte sumaron fuerzas con sus rivales políticos y lanzaron en 2012 una campaña para revocar a la alcaldesa y al consejo metropolitano. La opción del NO logró imponerse por un

¹⁰ Ello en tanto la Ordenanza 1538-MML, aprobada en el 2011, dispuso que las rutas de transporte público no podían superponerse en más de 20% del recorrido del Metropolitano.

estrecho margen (51.2%), posibilitando la permanencia de Villarán por dos años más. Se aceleró desde entonces la implementación de disposiciones clave de la Reforma del Transporte contenidas en una serie de ordenanzas aprobadas entre el 2011 y 2014 que proveen el marco legal para la reorganización del transporte colectivo de Lima.

A continuación se exponen, en forma sintética, las principales ordenanzas aprobadas entre el 2011 y 2014 que establecen el marco legal para la reorganización de la actividad de transporte público limeña bajo el Sistema Integrado de Transporte (SIT):

Ordenanza 1538-MML (aprobada el 7 de julio del 2011): Congeló la flota de vehículos para transporte público en Lima. Es decir, impone una moratoria en la adquisición y entrada en circulación de nuevas unidades, hasta la introducción de un nuevo modelo de Bus Patrón (el Euro IV), y exige a las empresas renovar sus flotas para obtener la renovación de sus concesiones de ruta.

Ordenanza 1595-MML (aprobada el 3 de marzo del 2012): Creó un programa de subsidios para el retiro voluntario de unidades con más de 20 años de antigüedad, conocido como “bono de chatarreo”. Establece, asimismo, un sistema de asignación de paraderos en relación al número de ruta de las empresas, con las letras A y B (los buses deberán recoger y dejar pasajeros cada dos paraderos). La segunda disposición inicialmente sólo se aplicó en los siguientes meses a una media docena de avenidas altamente congestionadas, reduciendo los tiempos de viajes a la mitad (Jara 2013: 25-30). Sin embargo, una vez que se implementen los Corredores Viales Integradores y Complementarios, la norma de las paradas alternadas deberá observarse en todas las rutas.

Ordenanza 1599-MML (aprobada el 17 de julio del 2012): Promulgó el nuevo Reglamento Integral para la prestación del servicio público regular de personas en Lima Metropolitana. Las siguientes son los deberes fundamentales que la nueva Ordenanza impuso a las empresas del ramo: **1)** no adquirir vehículos de más de 3 años de antigüedad, y retirar de circulación aquellos después de 20 años de su fecha de fabricación; **2)** ser propietarias de todos los vehículos de su flota y asumir el mantenimiento y reparaciones de los mismos; **3)** sólo emplear

vehículos en óptimas condiciones técnicas, fabricados para brindar el servicio de transporte público, y sin permitir ninguna alteración en su diseño; **4)** proveer información detallada sobre las características de los vehículos en las tarjetas de propiedad que los choferes deben portar.

A fin de mejorar la atención a los pasajeros, la nueva Ordenanza impuso una serie de nuevas obligaciones a los choferes, entre las que destacan las siguientes: **1)** participar en procesos de capacitación y aprobar los mismos; **2)** someterse a evaluaciones psicológicas en caso de haber estado involucrados en accidentes de tránsito; **3)** no admitir mendigos ni vendedores ambulantes dentro de los buses; **4)** no estacionar los buses en las calles. La Ordenanza 1599 endureció asimismo las sanciones para las infracciones a las normas preexistentes¹¹.

Ordenanza 1613 (aprobada el 26 de junio del 2012): Creó el Sistema Integrado de Transporte (SIT), como red Metropolitana destinada a articular todas las modalidades de transporte público. El Anexo 1 de la Ordenanza contenía el Plan Regulador de Rutas para el SIT, trazado conforme el siguiente esquema:

Sistemas Masivos: Tren Eléctrico (línea 1) – Metropolitano (COSAC 1)
Entidades Competentes: Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) – Gobierno Central/PROTRANSPORTE – Municipalidad de Lima – **Corredores Complementarios:** 5 corredores principales de buses (Av. Tacna-Garcilazo de la Vega-Arequipa, Panamericana Sur – Vía de Evitamiento - Panamerica Norte, Carretera Central – Venezuela, San Juan de Lurigancho – Avenida Brasil y Javier Prado – La Marina). Entidad competente: PROTRANSPORTE (Municipalidad de Lima) – **Corredores de Integración:** 4 Corredores de buses que enlazan los Corredores Complementarios con las líneas del Metro y del Metropolitano (Av. Angamos, Av. Universitaria, Av. del Ejército, Av. Benavides). Entidad competente: GTU – **Rutas de Aproximación:** Vías de transporte público restantes, que

¹¹ La Ordenanza 1599 asimismo creó las Rutas Especiales para Zonas No Atendidas (REZNAS), una figura destinada a asentamientos humanos sin acceso a transporte público. Las REZNAS, cuya extensión no debe superar los 10 km, serán creadas por la Municipalidad Metropolitana en respuesta a peticiones de los pobladores de los asentamientos o de empresas de transporte, mediando opinión previa de las municipalidades distritales de la zona implicada. Estas rutas operarían por fuera de los Corredores Viales del SIT proyectadas por el Municipio, pero sus operarios también deberán acogerse a las regulaciones comunes de la Ordenanza 1599.

cumplirán la función de Alimentadoras de Corredores Integración/REZNA. Entidad competente: GTU – **Transportes No Motorizados**: Ciclovías y variantes, senderos peatonales, escaleras. Entidad competente: Municipalidades distritales

Los derechos de circulación para los Corredores Complementarios y de Integración, así como de las Rutas de Aproximación serían otorgados mediante contratos de concesión suscritos al término procesos de licitación promovidos por PROTRANSPORTE y la GTU.

Acuerdo de Consejo 1531 (aprobado el 22 de agosto del 2012): Haciendo uso de las facultades conferidas por el art. 17.c.1 de la Ley 27181-Ley General de Transporte, el Consejo Metropolitano de Lima, declaró como vías saturadas los tramos viales de los 5 Corredores Complementarios del SIT y autorizó al Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (PROTRANSPORTE) a convocar a procesos de licitación para entregar en concesión dichos corredores. Las empresas que no ganasen dichas licitaciones dejarían de operar en dichos Corredores al entrar éstos en operación.

Ordenanza 1683 (aprobada el 20 de marzo del 2013): Estableció los procedimientos de las licitaciones para el otorgamiento de concesiones en el SIT, así como los requisitos mínimos que las empresas de transporte han de cumplir para participar en dichos procesos. Entre ellos destacan: incorporar en planilla a todos los trabajadores de las empresas (lo que incluirá el que empieza a percibir salarios, gozar de beneficios sociales, derecho a vacaciones y mayores garantías para cumplir jornadas de 8 horas); ser propietarios de todos los buses de sus flotas (y cumplir con el resto de regulaciones establecidas en la Ordenanza 1599); comprometerse a reemplazar progresivamente todas sus unidades por buses patrón Euro IV (y durante el proceso de transición brindar el servicio con sus vehículos más grandes y en mejor estado); y conformar consorcios, con el fin de reducir la cantidad de proveedores a no más de 4 por ruta.

Ordenanza 1769 (aprobada el 28 de enero del 2014): Aprobó la norma que regula el funcionamiento del Sistema de Corredores Complementarios del Sistema de Transporte Público de Lima Metropolitana.

Acuerdo de Consejo 194 (aprobado el 28 de enero del 2014): Haciendo uso (al igual que el Acuerdo de Consejo 1531) de las facultades conferidas por el art. 17.c.1 de la Ley 27181-Ley General de Transporte, el Consejo Metropolitano de Lima, declaró la totalidad de la red vial de Lima Metropolitana como vías saturadas y, conforme con la Ordenanza 1613 autorizó a la Gerencia de Transporte Urbano a convocar a procesos de licitación para entregar en concesión los Corredores de Integración y Aproximación comprendidos en el SIT. Las empresas que no ganasen dichas licitaciones dejarían de operar en los Corredores al entrar éstos en operación.

Luego de 3 años fijando el marco jurídico y de superar los obstáculos políticos y judiciales iniciales, en enero del 2014 se concluyó la licitación de los Corredores Complementarios y en marzo del 2014 la de los Corredores de Integración y Rutas de Aproximación del SIT (por los que se estimaba que circularían el 50% de los usuarios). Los consorcios ganadores obtendrían concesiones por 10 años. En septiembre del 2014 inició la fase de pre-operaciones el primero de los Corredores Complementarios (Av. Tacna-Garcilazo-Arequipa). Se había previsto que los 4 Corredores restantes empiecen a operar entre finales del mismo año y el 2015.

Según el Plan Regulador de Rutas del SIT, los 5 Corredores Complementarios debían concentrar el 40% de los viajes del SIT cuando culminase su implementación. En ellos circularían 5300 buses de propiedad de 148 compañías, agrupadas en 16 consorcios, operando 138 rutas agrupadas en 38 paquetes de servicios (tramos en que se dividirán los Corredores). Por su parte, se había proyectado los 4 Corredores Complementarios y las Rutas de Aproximación, que comprenderían el 50% restante de los viajes, agruparían 87 rutas y 32 paquetes de servicios, por los que circularían poco más de 5000 buses. Finalmente, debe señalarse que la gestión de los Corredores que conformarían el SIT no quedaría a cargo de un único concesionario sino que se dividiría en cuatro ámbitos: **1)** el diseño, planificación y regulación de los Corredores (ProTransporte); **2)** la operación de los buses en los Corredores; **3)** la recaudación de los boletos (por un sistema electrónico cuyo operador sería igualmente licitado); y **4)** el reparto

de los ingresos por un Fideicomiso (donde los mismos se asignan por km recorridos y no por pasajeros recogido)

La implementación de los planes descritos, no obstante, no ha llegado a plasmarse. Ello debido a que desde el cambio de gestión municipal en enero del 2015 el proceso de reforma del transporte parece haberse paralizado en gran medida. En vista de ello, se realizará a continuación una breve reseña de los avatares del SIT en meses recientes, precedida de un balance crítico de sus primeras fases de implementación.

BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN INICIAL DEL SIT

Presentándose un contexto en que la implementación del SIT resulta incierta, cabría detenerse a analizar los cambios positivos que la misma habría traído a la ciudad, así como ciertos aspectos en los que podrían realizarse ajustes.

De llegarse a implementar plenamente el SIT, el mismo implicaría, en una serie de aspectos, una mejora de las condiciones en que se presta el transporte público de Lima (del que depende alrededor del 70% de la población de la ciudad para su desplazamiento cotidiano). Entre los principales beneficios que la reforma traería vale destacar: 1) la reducción de los tiempos de viaje; 2) minimización de los accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público; 3) disminución de la contaminación ambiental por las menores emisiones de los buses Euro IV; 4) reconocimiento de derechos laborales para los choferes; 5) accesibilidad a las personas con discapacidad, que estaba totalmente ausente del transporte público tradicional; 6) respeto a los paraderos y control de las frecuencias de viaje; 7) mayor protección frente a actos delictivos y conductas antisociales como el acoso sexual, con la incorporación de cámaras de seguridad; 8) mayor comodidad en las condiciones de viaje y un trato más respetuoso a los pasajeros.

Sin embargo, junto con los aspectos positivos descritos, la implementación inicial del SIT con la entrada en fase de pre-operaciones del primer Corredor Complementario trajo cambios en la prestación del servicio de transporte público que fueron percibidos como negativos por la mayoría de usuarios.

Entre ellos cabría señalar necesidad de realizar un mayor número de transbordos, lo que a su vez ocasionaría mayores gastos a los usuarios y prolongaría en vez de reducir tiempos de desplazamiento; mayores distancias entre paraderos y menor cobertura territorial por la eliminación o modificación de 39 rutas; hacinamiento al interior de los buses del corredor (por la drástica reducción de flotas que no ha venido acompañada por la inmediata entrada de una cantidad suficiente de unidades más grandes) y largas filas para acceder a los mismos. Por último, se cuestionó la excesiva brevedad del tramo del primer corredor (en tanto sólo cubre el tramo Rímac-Miraflores), que obliga a un gran número de pasajeros a realizar transbordos y ha reducido la demanda del servicio.

Los cambios descritos han generado malestar entre la mayoría de usuarios del primer corredor, lo que a su vez condujo a que la mayoría de limeños rechazara la implementación inicial del SIT, si bien la valoración de la reforma como un todo resulte más positiva¹². Al respecto, cabe mencionar las críticas vertidas por Wilfredo Ardito (2014), quien afirma que la implementación del Primer Corredor del SIT se dio de una forma excesivamente drástica y, en cierta medida, improvisada, sin tener suficientemente en cuenta las necesidades de los usuarios¹³.

En términos de infraestructura, el SIT ha presentado una serie de carencias: falta de patios de mantenimiento y maniobras para los buses; no implementación de paraderos adecuados; falta de integración tarifaria con el Metro y Metropolitano y entre los propios buses (debido a retrasos en la implementación del sistema de recaudo electrónico); no adecuación de las vías a los buses patrón; y ausencia de corredores exclusivos en la mayor parte del recorrido de los buses (considerada por muchos expertos como necesarios para minimizar la competencia con el

¹² Según una encuesta de Apoyo del 14 de septiembre de 2014 (2 semanas después del inicio de operaciones del primer Corredor Complementario), 68% de limeños rechazaba el nuevo servicio y sólo 25% lo aprobaba (sólo 26% de los encuestados había utilizado el Corredor). Cabe señalar, sin embargo, que 36% de los encuestados consideraba que a largo plazo tendría un efecto positivo en el ordenamiento del transporte.

Corredor azul: 25% de limeños aprueba el servicio de transporte. El Comercio. 14/09/2014. <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/corredor-azul-25-limenos-aprueba-servicio-transporte-noticia-1756798>

transporte privado). Se apreciaría así que, si bien la reorganización del transporte público por medios regulatorios como el SIT exige menores inversiones que la construcción de infraestructura de transporte masivo (como el Metro y, en menor grado, el Metropolitano) supone costos para el municipio más allá del chatarreo de unidades obsoletas. La no realización oportuna de dichas inversiones tendría, por tanto, un efecto negativo en los alcances de la reorganización.

Cabe señalar, finalmente, que la lentitud del inicio de operaciones de los Corredores Metropolitanos (debidas tanto a la naturaleza gradual de su implementación como a retrasos en los plazos previstos) habría restado viabilidad al SIT, en tanto existía un ambiente político hostil a la reorganización del transporte. Dichos retrasos, además, podrían haber restado credibilidad a la reforma promovida por la MML. Una implementación inmediata de, por lo menos, todos los Corredores Complementarios, como la realizada con el TranSantiago, si bien habría sido más traumática, habría permitido que el conjunto del público perciba los impactos del SIT y habría garantizado su implementación frente a los cuestionamientos de la gestión venidera.

Sin restar validez a las críticas expuestas, considero que una implementación plena de la reforma del transporte emprendida por Villarán habría aportado, en conjunto y a mediano plazo, mayores cambios positivos que negativos. En vez de procederse a rectificar los errores de planificación que se habrían presentado, no obstante, la actual gestión municipal evidenciaría una actuación destinada a dismantelar el SIT, como se expondrá críticamente a continuación.

¿CONTRAREFORMA EN MARCHA?: PERSPECTIVAS DEL REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE BAJO LA ACTUAL GESTIÓN MUNICIPAL

Los comicios municipales de 2014 arrojaron una clara derrota de Susana Villarán y la elección de Luis Castañeda para un tercer período municipal. Desde el inicio del mismo se observa una notoria pérdida de vigor en relación a los

esfuerzos por reorganizar el transporte público en la capital. Los críticos de Castañeda han señalado que éste habría recibido apoyo de las empresas de transporte público que iban a salir del mercado con la implementación del SIT, así como el hecho de que en sus dos períodos anteriores como alcalde no realizó mayores esfuerzos por reorganizar la actividad.

Dichas suspicacias parecen haber quedado confirmadas cuando, durante las primeras semanas de la nueva gestión, el municipio canceló los procesos de licitación de 3 de los 5 Corredores Viales y anuló los de los Corredores de Integración y de Aproximación, así como el sistema de recaudo electrónico común del SIT¹⁴. Asimismo, en febrero de 2015 se aprobó la Ordenanza 1876, cuya Primera Disposición Final otorgó permisos provisionales hasta el 30 de junio a todas las empresas que operaban las 414 rutas de transporte público existentes, pese a que se superponen a los tramos de 4 de los 5 Corredores Complementarios que conforman el SIT y a que las vías por las que circulan dichas rutas habían sido declaradas saturadas. Asimismo, el Artículo 7 de dicha Ordenanza derogó el Anexo 1 de la Ordenanza 1613, que había establecido el Plan Regulador de Rutas para el SIT. De hecho, se abandonó dicha denominación de SIT, adoptándose en su lugar la de Sistema de Rutas del Servicio de Transporte Regular de Personas para Lima Metropolitana¹⁵ (art. 2), que volvió a estar a cargo de la Gerencia de Transporte Urbano. Finalmente, la Primera Disposición Final de la Ordenanza 1876 señala que el régimen regulatorio para el servicio de transporte público establecido por la Ordenanza 1599 sigue rigiendo y

¹⁴ Funcionarios de PROTRANSPORTE adujeron que la cancelación y anulación se debía a que el contenido de los contratos de concesión no había recibido el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas, requisito declarado obligatorio para las inversiones calificadas como Asociaciones Público-Privadas (como era el caso de los Corredores Viales) desde la aprobación de la Ley 30167 en febrero de 2014. Gustavo Guerra García, ex presidente de Pro Transporte bajo la gestión de Villarán, aclaró que el ministerio solo puede cuestionar el contenido del contrato de concesión, mas no la licitación

Corredores complementarios: 11 rutas serán licitadas otra vez. El Comercio. 17/03/2015.
<http://elcomercio.pe/lima/transporte/corredores-complementarios-11-rutas-seran-licitadas-otra-vez-noticia-1798055>

¹⁵ Para la implementación de dicho Sistema (bastante menos planificado, regulado y articulado que el SIT) se exigirá a las empresas titulares de las rutas realizar, en el lapso de un año, Estudios de Embarque y Desembarque de Pasajeros en su Ruta Autorizada para evaluar la demanda del servicio (art. 3)

que los titulares de las rutas deberían adecuarse al mismo a partir de julio del 2015 para obtener autorizaciones de 3 años de duración¹⁶.

Puede observarse en el contenido de la Ordenanza 1876 una voluntad de dismantelar el régimen de concesiones y regulaciones del SIT, retomando un *statu quo* que permitirá a la mayoría de empresas del sector seguir operando bajo una normatividad bastante más relajada, similar a la que regía antes del 2011¹⁷

Ante las críticas recibidas por la Ordenanza 1876, en junio de 2015 el Consejo Metropolitano emitió la Ordenanza 1893, que modificó los Artículos 2, 3 y la Tercera Disposición Final de la primera norma. Con dichas modificaciones se precisó que ya no se otorgarán rutas para empresas de transporte público que se superpongan a los Corredores Complementarios¹⁸. Sin embargo, el retiro de rutas

¹⁶ Cabe señalar que 308 de 392 empresas titulares de rutas han sido autorizadas para seguir operando durante el proceso de evaluación, que ha sido prorrogado hasta el 30 de Octubre. Ello pese a observarse un incumplimiento generalizado por parte de los transportistas de exigencias legales de la Ordenanza 1599, tales como ser propietarios de las flotas y tener en planilla a sus trabajadores. La sorprendentemente rápida adecuación de la mayoría de empresas a tal normatividad podría traer suspicacias sobre la validez del proceso de adecuación exigido por la Ordenanza 1876. Se ha señalado, en tal sentido, que a la fecha la Gerencia de Transporte Urbano no habría con verificar la veracidad de la información entregada por los titulares de las rutas.

Lima entrega autorizaciones a 308 empresas sin verificar cumplimiento de exigencias. La República. 17/08/2015.

<http://larepublica.pe/impresa/sociedad/399175-lima-entrega-autorizaciones-308-empresas-sin-verificar-cumplimiento-de-exigencias>

¹⁷ Humberto Valenzuela, ex jefe del Proyecto Especial de Corredores Complementarios bajo la gestión de Susana Villarán ha señalado que la Ordenanza 1876 presenta una serie de vicios jurídicos.

1) No deroga la Ordenanza 1613 que establece el SIT sino únicamente el Plan Regulador de Rutas, contenido en el Anexos I de dicha norma. Ello implica que en los Corredores Complementarios sólo podrían operar las empresas que cuenten con contratos de concesión

2) Los Acuerdos de Consejo 1531 y 194 que declararon saturada toda la red vial de Lima Metropolitana, respectivamente, no han sido derogados por la Ordenanza 1876. Y en tanto la Ordenanza 1613 se mantiene vigente, la Municipalidad de Lima sólo podría otorgar títulos habilitantes sobre las vías saturadas mediante contratos de concesión.

3) Por último, en tanto el art. 62 de la Constitución dispone que los términos de los contratos no pueden ser modificados por leyes sobrevinientes, los consorcios que han suscrito contratos de concesión con PROTRANSPORTE podrían entablar procesos arbitrales para exigir el cumplimiento del contrato o ser indemnizados.

Valenzuela, Humberto. "La Reforma del Transporte sigue viva, a pesar de todo: la absurda Ordenanza 1876". Valenzuela, Humberto. Café de cuerdas. 04/03/2015

<http://humbertovalenzuela.blogspot.com/2015/03/la-reforma-del-transporte-sigue-viva.html>

¹⁸ Pese a ello, quedan dudas sobre la voluntad de la actual gestión municipal por hacer cumplir la norma, en tanto a la fecha no habría adoptado medidas para que los Corredores Complementarios restantes inicien operaciones. Asimismo, el despido masivo de inspectores municipales de tránsito al inicio de la gestión de

no se iniciará hasta que dichos Corredores entren en operaciones. Por otra parte, se determinó que, finalizado el plazo de 1 año para realizar los Estudios de Embarque y Desembarque de Pasajeros en las rutas autorizadas, la Gerencia de Transporte Urbano establecerá nuevas rutas de Integración y Aproximación y convocará un nuevo proceso de licitación, pudiendo revocar, anular, fusionar o modificar las rutas preexistentes conforme a los resultados de tales procesos. Finalmente, el art. 3 de la Ordenanza señaló que, en un plazo de 120 días, la GTU entregará una propuesta de reordenamiento normativo del marco legal metropolitano para el servicio de transporte público. Esta última disposición de evidenciaría la intención de la actual gestión municipal de derogar el conjunto de la normatividad analizada con este ensayo, abandonándose formalmente la implementación del SIT.

En el contexto actual, sólo el Primer Corredor (Tacna-Garcilazo-Arequipa) que entró en fase de pre-operaciones en septiembre de 2014 ha llegado a funcionar según los planes de la anterior gestión municipal. Por su parte, el caso del Corredor Javier Prado-La Marina evidenciaría la intencionalidad real de la gestión de Castañeda frente a la reorganización del transporte público. Pese a que los consorcios ganadores de la licitación para dicho Corredor celebraron contratos de concesión con PROTRANSPORTE, y a que dicha vía entró en fase de prueba en diciembre de 2014 (con lo que empezaron a circular los primeros buses del consorcio), no se ha iniciado aún la fase de pre-operaciones, inicialmente prevista para marzo del 2015, en tanto la Municipalidad de Lima se ha negado a la fecha a iniciar el retiro de por lo menos 500 de las 6000 unidades que operan en la vía¹⁹. De prolongarse el impasse, el consorcio podría retirarse de actividad al no poder recuperar las inversiones realizadas para operar el Corredor, que ascenderían a \$ 35 millones. En dicho escenario sería altamente probable que los concesionarios entablen un proceso arbitral, que tendría un desenlace oneroso para el municipio. A ello se suma la cancelación de los procesos de licitación de los otros 3

Castañeda ha reducido significativamente la capacidad de fiscalización sobre el uso de rutas por empresas no autorizadas.

¹⁹ *Javier Prado: exigen retiro de combis antes de preoperación*. El Comercio. 21/08/2015.

http://elcomercio.pe/lima/transporte/corredor-javier-prado-piden-retirar-combis-preoperacion-noticia-1834328?ref=flujo_tags_352755&ft=nota_1&e=titulo?ref=nota_lima&ft=mod_leatambien&e=titulo

Corredores Complementarios²⁰, así como la anulación de los de los Corredores de Integración y Aproximación y el del Sistema de Recaudo Único. A la fecha no se han iniciado nuevos procesos de licitación para los Corredores restantes. En tanto se han renovado las autorizaciones para las rutas en los tramos del mismo por el resto de la gestión edil de Castañeda, resultaría improbable que lleguen a licitarse durante este periodo las concesiones para operar el conjunto del SIT.

CONCLUSIONES

La reorganización del transporte público en Lima podría considerarse como una oportunidad (de momento de perspectivas incierta) para que se experimenten las propuestas de aquellos que proponen una mayor intervención del Estado en la esfera económica, cuando ésta propicia el bienestar social. En tal sentido, el régimen de concesiones que la anterior gestión municipal presidida por Susana Villarán ha intentado establecer a través del SIT implicaría la reintroducción de un régimen de servicio público para el transporte urbano, calificación que fue desconocida con la promulgación del DL 651 la cual propició una amplia desregulación y liberalización del transporte urbano que ha tenido efectos muy negativos para la ciudad y los usuarios.

El proceso de reorganización del transporte público que se ha intentado llevar a cabo en Lima (así como experiencias similares y ya consolidadas en otras urbes latinoamericanas que le han servido como inspiración) puede considerarse como un caso notable de empleo de instrumentos legales para propiciar el desarrollo social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Podríamos en este sentido concebir la Reforma del Transporte como un ejemplo de un empleo instrumental del Derecho, en el que un marco normativo conformado por un conjunto de ordenanzas municipales y contratos público-privados se emplea con la finalidad expresa de mejorar el transporte público de la capital peruana, a fin de superar los graves problemas que por décadas se han diagnosticado como consecuencia de la ausencia de regulación adecuada.

Recurrir a la regulación para mejorar los servicios como el transporte (y trasladar los costos de esta mejora al sector empresarial a través de contratos de concesión, podría resultar una opción de política pública más eficiente en países en vías de desarrollo como el Perú. Desde una perspectiva económica, los costos de dichas medidas serían mucho menores que grandes inversiones emprendidas en años recientes en infraestructura de transporte masivo tales como las líneas de metro o, inclusive, corredores de buses como el Metropolitano. Ello, sobre todo, si se considera que cada tramo de dicha infraestructura sólo beneficia a una proporción limitada de los usuarios y a sectores específicos de una ciudad, mientras que una reorganización y mejora en los estándares del servicio de buses propagaría sus efectos a la mayor parte del área metropolitana, beneficiando a la mayoría de usuarios.

En vista de lo señalado, las medidas adoptadas por la actual gestión municipal dirigidas a abandonar la implementación del SIT y renovar las autorizaciones a las empresas de transporte existentes resulta un grave retroceso e implica una oportunidad perdida para revertir los crecientes problemas del transporte en Lima. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la misma podría acarrear problemas jurídicos a la Municipalidad de Lima, pues los consorcios que ganaron las licitaciones para las concesiones de los Corredores del Sistema podrían interponer procesos arbitrales.

Más allá del desacierto en que incurriría la actual gestión municipal de Luis Castañeda persistir en desmantelar las reformas para preservar, con modificaciones menores, el caótico statu quo del transporte urbano, puede afirmarse que la reorganización del transporte público de la capital sería un proceso, a la larga, irreversible. En tanto una reciente reforma constitucional ha prohibido la reelección de alcaldes y existiría, más allá de las intenciones de Castañeda y sus correligionarios, un consenso (y creciente presión ciudadana) en torno a la necesidad de reordenar el transporte público, resulta muy probable que durante el próximo período municipal se retomen las políticas de reordenamiento del transporte urbano emprendidas por la gestión Villarán.

En este sentido, la experiencia del SIT y el cuerpo de ordenanzas que le sirvieron de marco, servirían como insumos para la adopción futura de normas y políticas urbanas. Tales medidas deberían, retomando lo dispuesto en la Ordenanza 1613, avanzar hacia la reorganización del transporte público como una red de Corredores Viales concesionados bajo un régimen de servicio público, integrados tarifariamente e, idealmente, articulados a la infraestructura de transporte rápido masivo existente (Metropolitano y Metro de Lima). Se trata de tareas pendientes, para las que deberán tenerse en cuenta las lecciones, aciertos y desaciertos del proceso de reformas emprendido entre 2011 y 2014.

BIBLIOGRAFÍA

ARDITO, Wilfredo

2014 “¿Por qué puede fracasar la reforma del transporte?”. *Reflexiones peruanas*. 06/09/2014

<https://reflexionesperuanas.lamula.pe/2014/09/06/por-que-puede-fracasar-la-reforma-del-transporte/reflexionesperuanas/>

2015 “¿Qué hacer después del fracaso de la reforma del transporte?”. *Reflexiones peruanas*. 02/03/2015

<https://reflexionesperuanas.lamula.pe/2015/03/02/que-hacer-despues-del-fracaso-de-la-reforma-del-transporte/reflexionesperuanas/>

BARBERO, José (2006). “Transporte urbano”. En Marcelo M. Giugale, Vicente Fretes-Cibils, John L. Newman (Eds): *Peru: La oportunidad de un país diferente, prospero, equitativo y gobernable*. Cap 11. Lima. Banco Mundial.

BIELICH, Claudia (2009) *La guerra del centavo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DE SOTO, Hernando et al (1986) *El otro sendero. La revolución informal*. Lima. Editorial El Barranco.

FIGUEROA, Oscar (2005) “Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina”. *Revista Eure* Vol. XXXI, N° 94; pp. 41-53, Santiago de Chile, Diciembre.

GUERRA GARCÍA, Gustavo (2014) “Se adjudicaron los corredores complementarios y sigue la reforma”. *Diario 16*: 4-18, 2014.

----- “Reforma del transporte: Fase final”. *Diario 16*: 5-02, 2014.

-----“Lima aprueba ordenanza para licitar corredores viales de integración”. *Perú 21*, 28 de enero del 2014.

ROJAS-PARRA, Fernando & Mello-Garcia, Carlos (2005) “El transporte público colectivo en Curitiba y Bogotá”. *Revista de Ingeniería #21*. Bogota: Universidad de los Andes
<https://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/rev21art11.pdf>

AGENCIA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN JAPONESA JICA) (2005) “Plan Maestro de Transporte Urbano para el área metropolitana de Lima y Callao de la Republica del Perú”. Resumen. En: *Plan Maestro Lima-Callao*
http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/2060/9/BVCI0001927_1.pdf

JARA, Maria (2013) “La reforma del transporte en Lima”. ppt presentación. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima
<http://araper.pe/ckfinder/userfiles/files/Presentaci%C3%B3n%20MML%20-%20Mar%C3%ADa.pdf>

PARDO, Carlos Felipe (2009) *Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*. Informe del Proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
<http://eclacpos.org/publicaciones/xml/1/35361/lcw229e.pdf>

STIEGLITZ, Mateo (2010) “Por qué votar por Susana Villaran?: su plan de transporte”
<http://comuneslugares.wordpress.com/2010/10/02/por-que-votar-por-susana-villaran-su-plan-de-transporte/>

Valenzuela, Humberto. “La Reforma del Transporte sigue viva, a pesar de todo: la absurda Ordenanza 1876”. Valenzuela, Humberto. Café de cuerdas. 04/03/2015
<http://humbertovalenzuela.blogspot.com/2015/03/la-reforma-del-transporte-sigue-viva.html>